Law Reform Commission of Canada
Commission de réforme du droit du Canada

ADMINISTRATIVE LAW

policy implementation, compliance and administrative law

Working Paper 51

Canada

Reports and Working Papers of the Law Reform Commission of Canada

Reports to Parliament

1. *Evidence* (December 19, 1975)
2. *Guidelines — Dispositions and Sentences in the Criminal Process** (February 6, 1976)
3. *Our Criminal Law* (March 25, 1976)
4. *Expropriation** (April 8, 1976)
5. *Mental Disorder in the Criminal Process** (April 13, 1976)
6. *Family Law** (May 4, 1976)
7. *Sunday Observance** (May 19, 1976)
8. *The Exigibility to Attachment of Remuneration Payable by the Crown in Right of Canada** (December 19, 1977)
9. *Criminal Procedure — Part I: Miscellaneous Amendments** (February 23, 1978)
10. *Sexual Offences** (November 29, 1978)
11. *The Cheque: Some Modernization* (March 8, 1979)
12. *Theft and Fraud** (March 16, 1979)
13. *Advisory and Investigatory Commissions* (April 8, 1980)
14. *Judicial Review and the Federal Court** (April 25, 1980)
15. *Criteria for the Determination of Death** (April 8, 1981)
16. *The Jury* (July 28, 1982)
17. *Contempt of Court** (August 18, 1982)
18. *Obtaining Reasons before Applying for Judicial Scrutiny — Immigration Appeal Board* (December 16, 1982)
19. *Writs of Assistance and Telewarrants* (July 22, 1983)
20. *Euthanasia, Aiding Suicide and Cessation of Treatment** (October 11, 1983)
21. *Investigative Tests: Alcohol, Drugs and Driving Offences** (November 10, 1983)
22. *Disclosure by the Prosecution* (June 15, 1984)
23. *Questioning Suspects* (November 19, 1984)
24. *Search and Seizure* (March 22, 1985)
25. *Obtaining Forensic Evidence* (June 12, 1985)
26. *Independent Administrative Agencies* (October 23, 1985)
27. *Disposition of Seized Property* (April 24, 1986)
28. *Some Aspects of Medical Treatment and Criminal Law* (June 12, 1986)

Working Papers

1. *The Family Court** (1974)
2. *The Meaning of Guilt: Strict Liability** (1974)
3. *The Principles of Sentencing and Dispositions** (1974)
4. *Discovery** (1974)
5. *Restitution and Compensation** (1974)
6. *Fines** (1974)
7. *Diversion** (1975)
8. *Family Property** (1975)
9. *Expropriation** (1975)
10. *Limits of Criminal Law: Obscenity: A Test Case** (1975)
11. *Imprisonment and Release** (1975)
12. *Maintenance on Divorce** (1975)
13. *Divorce** (1975)
14. *The Criminal Process and Mental Disorder** (1975)
15. *Criminal Procedure: Control of the Process** (1975)
16. *Criminal Responsibility for Group Action** (1976)
17. *Commissions of Inquiry: A New Act** (1977)
18. *Federal Court: Judicial Review** (1977)
19. *Theft and Fraud: Offences* (1977)
20. *Contempt of Court: Offences against the Administration of Justice** (1977)
21. *Payment by Credit Transfer* (1978)
22. *Sexual Offences** (1978)
23. *Criteria for the Determination of Death** (1979)
24. *Sterilization: Implications for Mentally Retarded and Mentally Ill Persons* (1979)
25. *Independent Administrative Agencies** (1980)
26. *Medical Treatment and Criminal Law** (1980)
27. *The Jury in Criminal Trials** (1980)
28. *Euthanasia, Aiding Suicide and Cessation of Treatment** (1982)
29. *The General Part: Liability and Defences* (1982)
30. *Police Powers: Search and Seizure in Criminal Law Enforcement** (1983)
31. *Damage to Property: Vandalism* (1984)
32. *Questioning Suspects* (1984)
33. *Homicide* (1984)
34. *Investigative Tests* (1984)
35. *Defamatory Libel* (1984)
36. *Damage to Property: Arson* (1984)
37. *Extraterritorial Jurisdiction* (1984)
38. *Assault* (1985)
39. *Post-seizure Procedures* (1985)
40. *The Legal Status of the Federal Administration* (1985)
41. *Arrest* (1985)
42. *Bigamy* (1985)
43. *Behaviour Alteration and the Criminal Law* (1985)
44. *Crimes against the Environment* (1985)
45. *Secondary Liability* (1985)
46. *Omissions, Negligence and Endangering* (1985)
47. *Electronic Surveillance* (1986)
48. *Criminal Intrusion* (1986)
49. *Crimes against the State* (1986)
50. *Hate Propaganda* (1986)

The Commission has also published over seventy Study Papers on various aspects of law. If you wish a copy of our catalogue of publications, please write to: Law Reform Commission of Canada, 130 Albert Street, Ottawa, Ontario K1A 0L6, or Suite 310, Place du Canada, Montréal, Québec, H3B 2N2.

* Out of print. Available in many libraries.

POLICY IMPLEMENTATION, COMPLIANCE AND ADMINISTRATIVE LAW

Available by mail free of charge from:

Law Reform Commission of Canada
130 Albert St., 7th Floor
Ottawa, Canada
K1A 0L6

or

Suite 310
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

© Law Reform Commission of Canada 1986
Catalogue No. J32-1/51-1986
ISBN 0-662-54083-2

Law Reform Commission
of Canada

Working Paper 51

POLICY IMPLEMENTATION, COMPLIANCE AND ADMINISTRATIVE LAW

1986

Notice

This Working Paper presents the views of the Commission at this time. The Commission's final views will be presented later in its Report to the Minister of Justice and Parliament, when the Commission has taken into account comments received in the meantime from the public.

The Commission would be grateful, therefore, if all comments could be sent in writing to:

Secretary
Law Reform Commission of Canada
130 Albert Street
Ottawa, Canada
K1A 0L6

Commission

Mr. Justice Allen M. Linden, President
Mr. Gilles Létourneau, Vice-President*
Ms. Louise Lemelin, Q.C., Commissioner
Mr. Alan D. Reid, Q.C., Commissioner**
Mr. Joseph Maingot, Q.C., Commissioner
Mr. John Frecker, Commissioner*

Secretary

François Handfield, B.A., LL.L.

Co-ordinator, Administrative Law

Mario Bouchard, D.E.C., LL.L., LL.M.***

Acting Co-ordinator, Administrative Law

Patrick Robardet, LL.L., LL.M.

Principal Consultants

John C. Clifford, B.A., LL.B.
Kernaghan R. Webb, LL.B.

* Was not a member of the Commission when this document was approved.
** Was a member of the Commission when this document was approved.
*** Was co-ordinator when this document was approved.

Table of Contents

ABBREVIATIONS 1

FOREWORD 3

INTRODUCTION 5

CHAPTER ONE: Language and Philosophy of Policy Implementation 9

I. Policy, Implementation and Compliance 9

II. Relational Implementation 11

III. Parties in Policy Implementation: Administrators, *Administrés* and Third Parties 12

IV. Instruments of Policy Implementation 16

V. Institutions and Policy Implementation 17

VI. Summary 17

CHAPTER TWO: Relational Implementation 19

I. The CRTC and Broadcast Content 20

II. The EPS and Water Quality 24

III. The Canadian Human Rights Commission and Discriminatory Behaviour 26

IV. The Criminal Justice System and Criminal Behaviour 28

V. Inspectorates and *Administrés* 30

A. The Canadian Air Transportation Administration and Aviation Safety ... 30

B. Design Problems: The Case of *Transportation of Dangerous Goods* 31

VI. Summary 32

CHAPTER THREE: Instruments in Policy Implementation 35
I. Criteria for Evaluation 35
II. Instruments 37
A. Command-Penalty Mechanisms: Regulatory Offence Prosecutions 37
B. Command-Penalty Mechanisms: Licences 40
C. Financial Incentives 44
D. Persuasion 49
III. Combining Institutions and Instruments: Some Examples 51
A. Content of Broadcasting 51
B. Industrial Water Pollution Control 52
IV. Summary 54
CHAPTER FOUR: Activities of Parties in Policy Implementation 57
I. Administrative Activities: Issues 57
II. Activities in Relation to Regulatory Offence Prosecutions 60
A. Information Gathering 60
B. Enforcement 62
C. Informal Negotiations 65
III. Activities in Relation to Financial Incentives 66
A. Negotiations 66
B. Agreement Enforcement 67
C. Information Gathering 67
IV. Licensing Activities 67
V. Persuasion Activities 69
VI. Summary 72
CHAPTER FIVE: Summary, General Observations and Recommendations 75
I. The Role of Law 77
II. A Path to Reform 79
CONCLUSION 85
BIBLIOGRAPHY 87
TABLE OF CASES 103
TABLE OF STATUTES 105

Abbreviations

ACCA	Accelerated Capital Cost Allowance
AECB	Atomic Energy Control Board
CATA	Canadian Air Transportation Administration
CBC	Canadian Broadcasting Corporation
CFDC	Canadian Film Development Corporation
CFVCO	Canadian Film and Video Certification Office
CHRC	Canadian Human Rights Commission
CRTC	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission
LRCC	Law Reform Commission of Canada
EPS	Environmental Protection Service
NEP	National Energy Program
PIP	Petroleum Incentive Program
PPMGP	Pulp and Paper Modernization Grants Program
TDG	Transportation of Dangerous Goods

Foreword

From its very inception, the Law Reform Commission of Canada addressed issues relating to law and policy implementation. In 1981, we began concentrated study in the area, with a Discussion Paper entitled *Sanctions, Compliance Policy and Administrative Law* (Eddy, 1981). The author of this Paper concluded that understanding the role of law in achieving compliance involved considerably more than simply examining the formal, largely negative sanctions provided by statute. A complete understanding required an analysis of day-to-day administrative practices, including informal negotiations and incentives. We needed to know more about the "law in action."[1]

To test the tentative conclusions of the 1981 Paper, we initiated a series of background empirical studies. The two most comprehensive examined content regulation by the CRTC (Clifford, 1983), and the efforts of the federal EPS to control industrial water pollution (Webb, 1983). These studies confirmed that "sanctions" do not emphasize sufficiently the importance of more informal processes. Policy implementation rarely involves the imposition of sanctions and when it does, it is only as a last resort, because "things have gone wrong." The imposition of sanctions also indicates that less formal techniques have failed: by calling upon sanctions, administrators react to non-compliance probably more than they seek to achieve compliance. For these reasons, we shifted attention from sanctions and focused on the more wide-ranging notions of compliance and policy implementation.

Shorter studies supplemented the three major Papers. In these studies, researchers explored the use of "contracts" to control pollution (Barton, Franson and Thompson, 1984), investigated the ways in which Crown corporations could influence private sector behaviour (La Roche and Webb, 1984), compared regulatory and economic methods for controlling pollution (Dunning, 1981), described the costs of compliance (Dunning, 1982), examined aviation safety regulation in Canada (Dagenais, 1983), analysed the activities of the Northern Pipeline Agency (Lucas, 1981), described the efforts of the CHRC to reduce discrimination (Laberge, 1983), and examined the incentive programs offered by the CFDC (Lillico, 1985).

We wish to thank for their co-operation the many officials within the institutions studied, as well as a host of individuals in the private sector, interest groups and academics. In addition, we express our indebtedness to four persons who advised us during our efforts to synthesize our findings: Howard R. Eddy, Kenneth Kernaghan, J.W. Mohr and W.T. Stanbury.

1. Our focus for research has been on empiricism and on the operation of law in society. In that sense we find that our work on implementation has much in common with the legal realists. See, generally: Llewellyn and Hoebel (1941); Hägerström (1953); Ross (1946); and Twining (1973).

Introduction

A citizen living in a small northern Canadian town learns that the local pulp and paper mill is exceeding federal liquid effluent standards. Concerned, he contacts a federal official who informs him that the standards set by regulation have not been proclaimed in force. However, the mill meets the terms of an informal compliance schedule negotiated between federal and provincial officials and the pulp mill operator. Moreover, he learns that the mill is receiving a government grant to modernize its facilities. Shocked at these discoveries, the citizen contacts the local newspaper and radio station and, amidst tremendous local media exposure, launches a private prosecution. After the citizen runs into technical, evidentiary and financial difficulties, a federal representative assumes responsibility for the prosecution. Eventually, the mill owner is convicted and given a small fine. In summing up the decision, the judge notes that the mill is doing everything it can to reduce pollution, that it is an economic mainstay in the community, and that the informal agreement between the government and the mill operator is being met. He also wonders aloud why the prosecution was brought in the first place.

CXYZ is an FM radio station whose licence conditions require it to broadcast "middle of the road" programming. However, CXYZ listeners prefer a rock format, so it begins to play more rock music. Government officials (from the CRTC) repeatedly warn CXYZ that it is not meeting its promise of performance as set out in its licence, but CXYZ continues to play rock music. Consequently, the CRTC does not renew CXYZ's licence. In a petition, CXYZ listeners demand that the CRTC reinstate the CXYZ licence. A month later, the CRTC grants CZYX (a reorganized CXYZ) an FM licence to broadcast in the same market.

These examples, which are composite fictional scenarios based on the case-studies described in Webb (1983) and Clifford (1983), illustrate many aspects of the implementation process which we have come across in our research. They convey an impression that legal processes do not always serve effectively the purposes of public policy. To the average citizen they raise a number of questions about enforcement. Why is government not prosecuting all violators? Why are the licences of transgressors not being suspended? Why is the government entering into agreements that clearly contemplate violation of the law? Why do many violators "get off" so lightly, even when courts convict them? Why does government grant money to those who ostensibly violate the law? Why are some people treated differently than others? Why are private citizens ignored or side-tracked when they attempt to do something about violations that they perceive to be a threat to their own, or a wider public interest? Is the law being flouted by those who are paid to apply it?

Questions such as these illustrate the confusion and frustration that citizens feel about government efforts to implement public policy. Citizens look to the law for redress and comfort, and find it wanting: there is a wide gap between what we expect of law, and the security it can ultimately deliver. Unless we can understand this gap, it will lead to public disrespect for the law, for the policy the government is attempting to implement, and for those whose job it is to implement that policy.

Much of this frustration has its source in misconceptions about how policy is implemented, and about the ways in which law does, can and should assist policy implementation. But law is both specialized and limited. It facilitates, constrains, frames and, in many cases, is the vehicle for policy implementation. In this Working Paper we hope to provide a better understanding of the relationships between policy implementation, compliance and law with a view to improving the design and application of public policy, and the use of legal instruments as vehicles for policy implementation. Appropriate legal vehicles can be designed and applied only if program planners, legal drafters, advisers and administrators understand the needs of one another. Consequently, reform at the design stage should be based on an appreciation of policy implementation at the operational level. This involves an understanding of the activities that are actually carried out to implement public policy, and of the legal framework within which implementation of government policies actually takes place.

After a brief explanation of certain key concepts in Chapter One, we examine the "real nature of policy implementation" from three perspectives: relations, instruments and activities.

In Chapter Two, we describe implementation as an ongoing process, involving lengthy interactions among government, the private sector, and members of the public. This "relational" perspective stands in sharp contrast to the traditional "discrete, isolated incident" approach to law. The examples we provide illustrate that the role of law in policy implementation extends considerably beyond the courtroom doors.

In Chapter Three, we examine the capabilities and limitations of instruments used to influence private sector behaviour, including financial incentives (for example, grants, tax expenditures, low-interest loans, and so on), persuasion (for example, advertising, information campaigns, advice, and so forth), and command-penalty instruments (such as regulatory offences and licences). While lawyers tend to focus on prosecutions and licence suspensions, administrators resort mostly to less Draconian measures. The legal community needs to analyse and better appreciate these versatile, practical, non-coercive instruments.

In Chapter Four, we examine activities in policy implementation from the perspectives of the parties involved. In Chapter Five, we summarize a few major conclusions derived from this Paper, and make some suggestions for reform and further research.

We recognize that the study and practice of policy implementation is multi-disciplinary in nature,[2] and thus we have drawn on commentary from several disciplines in Canada and abroad (see the attached bibliography). In the final analysis, better policy implementation calls for both legal and non-legal reforms. On the legal side, legislators should, among other things, consider whether to recognize formally "transition periods" so that major policy changes can be "phased in" with as little disruption as possible; there also is an urgent need for more legal structure surrounding the administration of non-coercive instruments. Non-legal reforms such as changes in attitudes, management practices, and training can also help to improve implementation.

---

2. See, generally, Krislov *et al.* (1972). Policy implementation interests several disciplines, including political science, behavioural science, public administration, economics and law. Each is capable of contributing its own insights. For example, the definition of "politics" advanced by Meyerson and Banfield (1955: 304), allows one to understand the diversity of activities and relationships in policy implementation: "Politics is the activity (negotiation, argument, discussion, application of force, persuasion, etc.) by which an issue is agitated or settled."

A central theme of this Working Paper, then, is the importance of recognizing gaps between appearances and reality. What are the implications of these gaps and can they, or indeed should they, be removed? A great deal of implementation activity is informal. Should this informality be recognized in the design of legal frameworks? The values identified in our Report 26 (Canada, LRCC, 1985) which support good administration apply equally here. Thus, if the overall integrity of the system is to be preserved, fairness, accountability, openness and fundamental justice should, as far as possible, be balanced against efficiency and economy in addressing decisions aimed at securing the implementation of public policy.

CHAPTER ONE

Language and Philosophy of Policy Implementation

Before a constructive discussion concerning law, policy implementation and compliance can begin, we must introduce the concepts and language used in this Working Paper. In this chapter, we briefly explain concepts such as policy, implementation and compliance. As well, we outline the kinds of parties, institutions and instruments primarily involved in policy implementation, and describe how these relate to administrative law.

I. Policy, Implementation and Compliance

Public policy is an elusive concept.[3] As used here, it refers to government objectives. In this broad sense, public policy includes everything from enhancing Canadian culture to improving the health of Canadians and the quality of their lives.

Frequently, one policy of government will come into conflict with another. For example, the government may wish to improve the economic well-being of Canadians by encouraging industrial activity. However, industrial activity can have harmful side-effects, such as pollution or unsafe working conditions. In situations such as these, administrators attempt to balance conflicting policies. They do so usually "on their own," since law provides poor guidance about ways and means for balancing. For

3. "Policy" is a word which has many uses: the flexibility of the word may flow from its Greek root "politeia," meaning government. Generally speaking, policy is the sum of those "considerations which a governing body has in mind in legislating, deciding on a course of action or otherwise acting" (Walker, 1980: 965). Usually, the "considerations which a governing body has in mind" are primarily the advancement or protection of public interest and of private rights and liberties. Policy implementation will be considerably facilitated if the Administration and private party achieve a measure of consensus about the underlying values of, and ends to be achieved by, public policy. However, that ideal is not easily achieved in areas of policy which raise a "polycentric" array of problems (Fuller, 1960). "Policy" can mean different things to different people. Smith (1982) argues that government policy is of three types: normative, strategic and operational. Normative policy corresponds to what *ought* to be done (for example, the environment should be protected from industrial pollution). Operational policy is what actually *is* done (for example, informal agreements are negotiated between government and the private sector). Between normative and operational policy is another type — strategic policy — which is essentially what *can* be done. For our purposes we use the word "policy" to refer to normative policy or government objectives; we use the word "implementation" when referring to what government does, operationally and strategically, to achieve policy objectives. Doern and Phidd (1983: 54) suggest that several "dominant ideas" about normative policy are selected and combined to suit the political party in power. In the Canadian context those "dominant ideas" are said to include: efficiency, individual liberty; stability (of income and of other desired conditions); redistribution and equality; equity; national identity, unity and integration; and, regional diversity and sensitivity.

example, EPS officials face the classic "jobs versus fish" dilemma: if federal water pollution legislation were to be read literally, the protection of fish would be a paramount objective of government, no matter what the cost or other circumstances. In practice, administrators, industrial operators and the courts often compromise; because of the *ad hoc* nature of these compromises, the chances for consistent treatment from one case to another are greatly reduced (Webb, 1983).

The "jobs versus fish" dilemma highlights two important aspects of public policy: first, implementation, or government strategy and operations may be different from the stated or *normative* policy; secondly, legislation frequently does not adequately describe a public policy, and this can have detrimental consequences for government, the private sector and the general public.

The relation between public policy and law is a difficult one. On the one hand, enshrining policy in legislation can improve understanding by government and the private sector about the intentions of Parliament. On the other hand, political and economic realities, such as the federal-provincial division of power and budgetary constraints, may force legislators to forego explicit statements of policy objectives, or to state some objectives without ranking priorities. Also, express policy objectives in legislation can reduce the flexibility for administrators who need to develop policies over time, and react to new circumstances. It is never easy to strike the proper balance between the need for statutory policy guidance on the one hand and flexibility on the other.

Law also frames implementation. It provides appropriate powers, instruments and institutions for the carrying out of government objectives. It facilitates orderly and practical delegations of responsibility and generally structures the relationships in which government, the public and the private sector interact.

This Paper focuses on public policies which, for their implementation, require that private sector behaviour be altered or influenced. We leave aside the implementation of *service* policies (for example, unemployment insurance, pension plans, welfare), in order to concentrate on policies which require private sector *compliance* with express government commands and requests. For our purposes, compliance refers to a measure of private action or inaction, insofar as it conforms to a standard of conduct requested or commanded by government (that is, compliance standard). Sometimes the standard of conduct is explicitly prescribed in legislation (for example, speed limits, workplace safety standards); in other cases, it is implied (for example, the "Participaction" campaign promotes improved physical fitness but does not set express standards). Legislation can describe policy objectives in absolute terms, such as the *Fisheries Act* prohibition against the deposit of deleterious substances into water. This frequently results in an impossible compliance standard. Where realistic policy objectives are not set in legislation, government officials charged with the responsibility of administering the policy can be criticized for "not doing their job," while the private sector can be accused of "dragging its heels."

The difference between compliance and implementation is perhaps best explained through an example. Largely in response to the Mississaugua derailment incident, the federal government promulgated extensive TDG legislation. This legislation regulates conduct of transporters, but does not require changes in transport technologies. So, even if full compliance is achieved, underlying technological problems will remain, preventing full implementation of policy (that is, safe transportation of dangerous goods).

In its dictionary meaning according to Oxford, "compliance" refers to action in response to a request or command. This is true of the implementation of many public policies. Government often establishes compliance standards by means of commands

or requests, be it in legislation, in conditions attached to a licence, or at a less prescriptive level, such as government advertising campaigns. Where government "requests" private actors to do things (for example, to exercise, to conserve energy) it is inappropriate to speak of imposing penalties for non-compliance.

The word "compliance" implies that conduct can be objectively measured, usually in relation to legal standards. However, direct measurement of compliance is often difficult; instead, administrators may resort to secondary, measurable indicia, such as numbers of prosecutions, suspensions of licences, and expenditures for enforcement actions. Such numbers may indicate that administrators are using the legal instruments provided to them, but they tell little about the extent to which compliance has occurred.

Even where legal standards are supported by commands and penalties, administrators may not invoke penalties on each detected transgression. Administrators, using their discretion, may feel that, although transgressions are taking place, private action seems to be "improving" or "coming into compliance,"[4] and thus enforcement action is not necessary. The question of what constitutes a proper exercise of enforcement discretion is one of the most difficult issues in policy implementation. To an administrator the individual's compliance or non-compliance with standards is important as it relates to government's ultimate goal — the achievement of policy objectives.

II. Relational Implementation

Policy implementation is frequently an ongoing process, involving lengthy relationships among government, the private sector and members of the public. We refer to this process as relational implementation. All too often, the law and lawyers focus on discrete, isolated incidents and thus miss the ongoing relational character of implementation. For example, while federal water pollution legislation portrays a formal and mechanical process, in practice EPS officials and the private sector engage in informal long-term negotiations, exploring the various technological and financial practicalities of potential solutions. Implementation may sometimes require formal reactions to discrete incidents, or the invocation of coercion or punishment in instances of non-compliance. However, to pretend that such practices are the norm or are ideal distorts administrative action: the discrete, isolated incident approach does not reflect real administrative mandates or actual implementation practices.

Some policy implementation research has produced findings which underline the importance of relationships in implementation literature. For example, some commentators suggest that implementation can be planned and improved by taking account of "predictors of compliance,"[5] "critical variables determining the impact of policy

4. Krislov *et al.* (1972) use the phrase "zone of acceptance."

5. Rodgers and Bullock (1976: 125) have deduced these "predictors of compliance." "(1) [W]hether the regulated acknowledge that a legal standard which requires compliance has been established; (2) whether the regulated agree with the legal standard; (3) whether the regulated feel that they would benefit from the law; (4) whether environmental factors support or mitigate against compliance; (5) whether the law clearly and carefully defines who is responsible for enforcement; (6) whether the law specifies the type and amount of compliance required; (7) whether the regulated perceive that certain and serious sanctions will result from noncompliance; and (8) whether those who are to receive the benefits of the law are cohesive and take strong actions to achieve their rights."

outcomes"[6] and "conditions for successful implementation."[7] Many of these "predictors," "variables" and "conditions" are relational in nature in the sense that they recognize the ongoing process of implementation. We discuss in greater detail these and other related issues in Chapter Two, *infra*.

III. Parties in Policy Implementation: Administrators, *Administrés* and Third Parties

The parties involved in policy implementation have been labelled differently by different commentators. Sometimes these labels can be misleading. For example, the regulator/regulatee categorization used by many may convey the government-private sector relationships accurately in command-penalty contexts, but it appears less appropriate when used to describe the non-coercive processes of implementation (for example, with respect to incentives, persuasion and services). In effect, the terms "regulator/regulatee" carry the connotation of coercion.[8] In this Paper, we prefer the administrator/*administrés*/third parties classification; in our opinion, this classification encompasses both coercive and non-coercive aspects of policy implementation.

---

6. Similarly, Rodgers and Bullock (1976: 6-7) have posed the following critical variables determining the impact of policy outcomes: "I. The substance of the law (A) How extensive is the change required by the law? (B) Will the law be considered a benefit or a burden by those it attempts to regulate? (C) Are changes required in public behavior or only in officials' behavior? (D) How many officials will be affected by the law? (E) How clear are the standards for determining compliance, and are data available with which to compare performance with standards? (F) Does the law contain specific sanctions for noncompliance? (G) Are specific individuals held responsible for enforcing and complying with the law? II. The social, economic, and political characteristics of the compliance environment. (A) Is the law counter to established local mores? (B) Are there racial, social, or economic characteristics of the environment that will make it more difficult to enforce the law? (C) Will political characteristics make it more difficult to enforce the law? III. Decision maker variables. (A) Do affected decision makers disagree with the law? (B) Do affected decision makers accept the legitimacy of the law? (C) Do affected decision makers fear conflict if they abide by the law? (D) Do affected decision makers feel a need to conform to local pressures against compliance? (E) Do affected decision makers feel a need to defend past noncompliance by continuing to be noncompliant? IV. The quality of enforcement efforts. (A) Is it certain that noncompliance will be punished? (B) Are the sanctions realistic and severe enough to offset the benefits of noncompliance? (C) Is there an agency with viable enforcement powers to enforce the law?"

7. Sabatier and Mazmanian (1979) suggest these conditions for successful implementation: "1. There is little behavioral diversity among those being regulated; 2. The target group to be regulated is geographically concentrated and not too numerous; 3. Not much change is required; 4. The requirements are specific; 5. There are few points at which demands for change can be vetoed; 6. Built-in biases (for example, creation of a new agency or assignment of high priority to the program favor policy achievement); 7. Environmental conditions favor achievement of program goals; 8. The policy receives extensive favorable media coverage; 9. The public supports the policy objectives; 10. The intended beneficiaries of the program cohesively support the policy; 11. The implementing agency's superiors support its efforts; and 12. Agency personnel are committed to achieving change."

8. Indeed, some commentators describe governing instruments on a scale of coercion (Tupper and Doern, 1981: 17).

The term "administrators" embraces all government agents who perform implementation activities. These administrators include prosecutors, negotiators, inspectors, information officers, investigators and so on. The "Administration," used as a noun, designates government institutions as a whole.[9]

"*Administré*" refers to one whose behaviour government wishes to influence. The size of *administré* groups varies from one policy context to another. For example, there are less than 200 pulp and paper mills subject to the federal Pulp and Paper Effluent Regulations. In other policy contexts, the group is enormous. For example, all taxpayers are *administrés* in their relationships with the Department of National Revenue. The smaller the group of *administrés*, the greater the chances will be of their getting individualized attention. *Administrés* also possess various other characteristics, which can be considered in policy implementation. These include "opinion leadership," "risk preference," "future orientation," "co-ordination" and "institutional behaviour" (Spigelman, 1977: 44 ff.).

When the focus of attention shifts away from administrators and *administrés* to the "other" actors in policy implementation, simple classifications become difficult. These other actors are not homogenous, recognizable groups; they are a myriad of diverse parties, each with different interests, rights and remedies. They include, for example, those individuals who are *intended* to benefit from the implementation of a policy. In some cases, such as the babies protected by baby car seat standards, they may be easily singled out. In other situations, it is considerably more problematic to do so, as is the case with Parks Canada policy which includes all present and future generations in its class of "beneficiaries."[10] Once problems of identification and definition have been overcome, there remains the difficult task of describing their interests, and attaching "rights" and "remedies" to these interests so they can be recognized in the implementation process.

Beyond the class of persons who are "intended" to benefit from the implementation of a policy lie those persons who are "indirectly" affected, both negatively and positively. For example, home insulation contractors were indirect beneficiaries of the government's energy conservation program (CHIP) while many oil producers in western Canada were indirectly negatively affected by the NEP policy to encourage development of offshore and Arctic oil deposits. What are the rights and remedies, if any, of all these parties, and how can their interests be taken into account in policy implementation?

Still another group of actors "other" than administrators and *administrés* whose activities can play an important support role in policy implementation is private organizations such as insurers and private standards associations. People will alter their own behaviour if it will result in lower insurance premiums. Insurance companies frequently engage in advertising campaigns which can alter behaviour. Insurers will rely on non-governmental standards associations to determine the kind of equipment which will

9. A wide meaning of this term has recently been countenanced by the Supreme Court of Canada: "[T]he words ["Administration" and "administrative"] are fully broad enough to encompass all conduct engaged in by a governmental authority in furtherance of governmental policy — business or otherwise," *per* Dickson J., for the court, in *British Columbia Development Corporation* v. *Ombudsman*, p. 311. In Working Paper 40 (Canada, LRCC, 1985a: 1), we used the term "Administration" to refer to "the administrative apparatus of the Federal Government."

10. In Canada, Department of the Environment (1980: 15), it is stated that the entire world population and its progeny are potential beneficiaries of the policies respecting Canada's National Parks.

validate an insurance coverage (for example, the obligation to use appliances approved by the Canadian Standards Association). The Administration's job can be made considerably easier when its implementation objectives coincide with the objectives of these standards associations and private insurers.

In the rest of this Paper, we will refer to all these individuals and groups — direct and indirect beneficiaries, insurers, and so on — as "third parties." For our purposes, "third parties" refers to all those who, although neither administrators nor *administrés*, can still claim a stake in the outcome of the process. Although impractical and simplistic in many other circumstances (see, for example, Canada, LRCC, 1985: 53-54), this definition is useful in the context of this Paper. Indeed, some current federal regimes have adopted it. It should be noted also that the expression "third parties" is not limited here to the traditional legal sense of those who formally intervene in legal proceedings. Third parties are not simply spectators in the implementation process: they can orient policy and greatly influence an implementation program without directly participating in it. Because of the almost inevitably large size and diffuse nature of the third-party group, accommodation of its interests is an ongoing problem for administrators. We do not here propose a taxonomy of third parties, although we suggest that this should be done.

Third parties can and do act as "eyes and ears" of the Administration, notifying it of deviant behaviour or questionable field practices. As a rule, administrators seem to try genuinely to respond to such comments. Both of our major studies (Webb, 1983; Clifford, 1983) noted that letters, criticisms and other third-party comments seem to receive high priority within the administrators' agendas.

One of the biggest challenges facing government today is the fair and effective integration of the interests of third parties in policy implementation. There are many dimensions to this challenge: diversity of interests, informed participation, funding and standing, to name but a few. Underlying these somewhat technical problems lie fundamental yet vexing issues: Who represents the public interest? Are all third-party interests components of the public interest? How can the public interest be determined and articulated? Informed, active participation by all these parties — administrators, *administrés* and third parties — may result in more fair, responsive, effective and efficient implementation.

Third parties — be they private individuals, interest groups, the media, insurers or non-governmental standards associations — can have significant positive and negative impacts on policy implementation. At their best, they can reinforce government policies and help keep government accountable. On the darker side, they can delay and distort implementation, as well as add to its cost. It is apparent that regardless of their failings or strengths, these parties will continue to play integral roles in this area. The objective is to design regimes which can accommodate the many diverse forms of third parties and their inputs without weakening the parties or the implementation process. If participation is not to be considered merely symbolic, new channels permitting inexpensive, uncomplicated access to information and to the implementation process must be found.

Administrators, *administrés* and third parties participate in the implementation process in different ways, bringing their own perspectives, problems and interests into play. The primary interest of administrators is the implementation of policy, while respecting the public interest as well as private rights and liberties; however, in the course of implementing policies, administrators typically must also contend with such diverse factors as interdepartmental rivalries, federal-provincial sensitivities and inadequate

resources (Webb, 1983). Commentators have identified other factors which can affect an administrator's ability to carry out a policy: the age of the government institution; the clarity of functions; the ease of perceiving results and effectiveness of actions; the interdependence of assigned functions; the simplicity or complexity of functions; the stability of external environment; and, the resources.[11] In the final analysis, administrators may become more concerned with their own survival than anything else:

> [E]nforcement agents may well seek to display their activity (rather than their effectiveness) to their superiors, because regulatory organizations may in fact find it easier to monitor activity rather than effectiveness (Hawkins and Thomas, 1984: 19).

Such tendencies ought to be recognized in the design and operations of public policy.

Administrés are also characteristically interested in the protection of their physical well-being and in the protection and enhancement of their property and other interests.[12] Whether private individuals or firms, they wish to minimize their costs of complying with standards imposed by policy implementation.[13] Frequently, groups of *administrés* may band together to better disseminate their views on how policy implementation should be carried out;[14] for example, nationally, the pulp and paper mills of Canada are organized into the Canadian Pulp and Paper Association, which actively promotes its positions with government and the public. The *administré* manipulates the system as much as the Administration does. Implementation provides the *administré* with opportunities to promote his interests as much as it threatens them.

Because "third parties" are in effect a diverse grouping of persons, their perspectives, problems and interests are particularly difficult to describe. Generally speaking, the amount of third-party participation in a particular policy context depends upon factors such as perception by individual third parties of how greatly the policy affects their

---

11. Spigelman (1977: 101) summarizes the importance of those factors as follows: "An administration ... will tend to be faithful to its behaviour modification objectives — the younger the agency is, the greater the clarity with which its functions are defined, the greater the ease with which the results of its actions can be perceived and evaluated, the greater the interdependence of the functions assigned to the agency, the more narrow the scope of the functions of the agency, the greater the simplicity of the functions of the agency, the greater the stability of its external environment and the more substantial are its resources."

12. In fact, very little is known about motivations of *administrés*. As well as the interests mentioned here, *administrés* are also interested in matters which are not usually treated directly by policy implementation: confidentiality, accepted engineering practice, duty to customers and pride in workmanship or product, and so on.

13. Costs of non-compliance include: *fixed costs* from being found in violation of the standard (for example, legal fees, community stigma, decrease in sales); and *financial penalties* (fines) for violating the standard and costs necessary to comply with the standard, or those associated with termination of operations. See, generally, Viscusi and Zeckhauser (1979). See also Rodgers and Bullock (1976: 65), especially their finding that where costs of compliance were perceived to be high and rewards low, the most severe coercion was required. Costs to meet requirements external to the interests of private parties ("externalities") may be partially if not completely offset by persuasion, coercion and incentives, whether directly or indirectly (Burrows, 1970; Seidman, 1978; Drayton, 1980; see also Dunning, 1982). *Administré* behaviour can impose costs or other burdens on third parties (Coase, 1960). Private civil remedies can address some cost displacements; beyond that, difficult political choices usually precede any activities of the Administration which are undertaken to address matters affecting the interests of *administrés*.

14. The Canadian Chamber of Commerce has, through its study of Regulatory Cost of Compliance methodologies, served collective *administré* interests beyond the scope of a single policy.

interests,[15] information availability, level of organization and participation costs. For example, if the policy will directly affect the livelihood or property of an individual (such as an expropriation), the amount of his participation will usually be high. With policies lacking an immediate and direct effect, the amount of third-party participation may not be significant, outside of some special interest groups. There are as well a number of other factors which can have an important bearing on participation. These include the extent to which legal processes accommodate third parties,[16] the distribution of costs, risks and benefits, the transaction costs of participation and the relative resources of the parties.

For the law to respond to the varying interests and needs of parties involved in policy implementation, it must provide administrators with the flexibility to adapt to changing circumstances, yet at the same time offer certainty and accessibility to the *administrés* and third parties. The dynamics of administrator, *administré* and third-party participation are explored in greater detail in Chapter Two, *infra*.

IV. Instruments of Policy Implementation

Three basic groups of instruments[17] used for policy implementation are examined in this Paper: command-penalty, financial incentives and persuasion. Command-penalty instruments include criminal offences, regulatory offences and licences; compulsion is a central element of each in the sense that non-compliance could result in a financial penalty, imprisonment or the withholding of permission to engage in an activity.

Financial incentives[18] encompass such instruments as conditional grants, low-interest loans, loan guarantees and tax subsidies. There is no immediate element of government coercion associated with financial incentives: they are designed to encourage compliance. Persuasion instruments or "techniques" include education and public information campaigns, advertising and "advice-giving" activities of government, intended to alter or influence private sector behaviour.

Instruments may be used in combination or in sequence. However, each possesses distinctive legal, political and economic characteristics and capabilities, rendering it more or less appropriate in a given context. For example, financial incentives and

15. Perception is obviously a long way from participation and the kinds of possible participation also vary considerably. For example, on the one hand, it may be achieved with only a telephone call or letter. On the other, the level of concern can give rise to the organization of a group, meetings with administrators and elected officials, entering formal interventions in an Administration's proceedings or initiating private prosecutions or civil proceedings in the courts. For analytic purposes in this Paper we have adopted the term "third party," although it may be far too broad to allow meaningful discussion of the range of third-party types, their interests and means for participation in policy implementation. For a description of identities, interests and motivations of special interest groups, see Pross (1982).

16. Third-party participation varies significantly, depending on the nature of the government institution and the governing instrument.

17. "Power" may be a better term, although it does not readily lend itself to legal analysis. Our discussion of instruments and activities was inspired by the literature about the uses of coercive, compensatory and conditioning power (Russell, 1938; Galbraith, 1983).

18. An incentive is essentially an inducement to behave in a certain way; the incentive is defined by the entity offering the incentive. To be an incentive the money transfer must be conditional on some action by a private actor; an incentive is not, therefore, merely an unrequited transfer.

persuasion are often used to adjust or influence private sector behaviour of a non-life-threatening variety; because they do not involve a coercive component, they are usually subject to less onerous procedural requirements than command-penalty techniques.

V. Institutions and Policy Implementation

While all government institutions play important roles in policy implementation in Canada, the front-line functions are carried out by independent administrative agencies, departments and Crown corporations. Our research thus far has focused mainly on departments and independent administrative agencies, but we have also come to recognize some policy implementation uses of Crown corporations. Legislatures and courts likewise serve important support roles in policy implementation. The political science and public administration perspectives on institutions can help inform policy implementors (Hodgetts, 1973; Kernaghan, 1983; Canada, Royal Commission ..., 1979).

In a given policy context, government may resort to a full range of institutions and instruments. For example, in its efforts to influence the content of radio, television and film, the federal government has called on the services of an independent administrative agency to implement a licensing regime for radio and television (the CRTC), a government-owned broadcasting corporation (the CBC), a Crown corporation to administer grants for Canadian film and television programs (Telefilm Canada), and a department to implement tax incentives for Canadian programs (the Department of National Revenue).

Throughout our work, we have speculated about whether certain kinds of policy implementation functions were best administered by one or other institution type. What kinds of institutions can or should perform adjudication functions? What kinds of institution should administer grants programs? What type of institution should be given authority to prosecute regulatory offences? Should a policy or regulation-making institution be responsible for implementing them? A better understanding of institutions can lead to better implementation.

VI. Summary

Policy implementation, compliance and administrative law form a hybrid topic, drawing on the expertise of academics and practitioners in public administration, political science, economics, law and other disciplines. Developing a language which reflects these diverse backgrounds, while not carrying inappropriate connotations, is difficult but necessary if meaningful discussion is to take place.

Implementation at the operational level may be quite different from the appearances of normative policy. Implementation is what occurs; it is often a matter of judgment whether implementation has achieved policy objectives. In this Paper, we are concerned with implementation which requires compliance with legal standards. We define "compliance" as action in response to government requests or commands. Government

often expresses its desires as requests. Measurements of both implementation effectiveness and of degrees of compliance can be difficult. The Administration can measure outputs and inputs (for example, numbers of prosecutions, money spent, and so on), but these may be poor indicators of implementation and compliance.

Relational implementation is a way of describing the ongoing interactions among government, the private sector and members of the public. We use the term "administrator" to refer to all those government officials engaged in policy implementation; the "Administration" means all those administrators and their institutions, taken collectively. "*Administrés*" are those natural or corporate persons who are the subject of an implementation policy. "Third parties" include all individuals who fall into neither administrator nor *administré* categories.

Three major groups of policy implementation instruments are discussed in this Paper (namely, command-penalty, financial incentives and persuasion), as are the three major classifications of institutions which are used to implement the policy (that is, departments, independent administrative agencies and Crown corporations). In a given policy context, government may bring to bear a host of instruments and institutions. Law provides a framework in which these instruments and institutions operate.

CHAPTER TWO

Relational Implementation

> [T]he problem of government is two-fold. From the point of view of the government, the problem is to secure acquiescence from the governed; from the point of view of the governed, the problem is to make the government take account, not only of its own interests, but also of the interests of those over which it has power (Russell, 1938: 197-8).

To talk of "relational implementation"[19] is a way of describing the kinds of interactions which take place over time among government institutions, private parties and their representatives. It is a way of recognizing that "[r]egulation, like marriage and labour relations, involves a continuing relationship" (Eddy, 1981: 70). It may be true that not everything can be bargained. However, continuing relationships require mutual adaptation.

Our implementation research proceeded on the assumption that administrators and private parties do what they are required to do to implement policy, mainly by way of "accommodation that puts to one side the alternative routes of prosecution and Court injunction" (*Tomko* v. *Labour Relations Board (N.S.)*, p. 122 (S.C.R.)). Research findings confirmed that assumption and have led us to examine the roles of participants and processes in such accommodation.

Implementation relationships are similar to one another in some general respects but the differences remain important. For example, very few areas of policy attract the political support and resources which are committed to criminal law implementation. As well, each of the many federal licensing and other "permission-granting" systems under which private parties are allowed to engage in an activity within a scheme of particular conditions and requirements, also has its relational peculiarities, again depending on political support for the normative policy, resources of administration, and so forth. Within some systems, permission is highly negotiable, while in others there is less flexibility. Many policy implementation arrangements, under which private parties receive incentives, are negotiated. The implementation of other incentives and transfers is more mechanical: the Administration grants approvals or benefits to qualified applicants. Finally, there are many areas where the Administration desires but does not compel, coerce or provide financial incentives; persuasion is often used in contexts where no formal legal processes apply. Negotiation and accommodation may occur at every stage of the implementation process including policy making, rule making, rule application and adjudication.

19. Macneil (1980) classifies contracts as "discrete" and "relational": the former involves simple exchange while the latter extends over a longer period of time during which the parties treat the contract as a framework for an evolving relationship. The "relational" idea has been suggested as an alternative theory to explain what positive law theory cannot. It has been suggested that "on account of the character of relations between the parties, their conduct is far removed from the demands of the formal legal order" (Gottlieb, 1983: 577). Gottlieb borrows Macneil's idea to support a theory of "relational regulation."

As is the case in all relations, obligations and benefits flow between parties. Legal instruments circumscribe only some of those relations; government institutions play various roles in guaranteeing and enforcing some obligations and benefits. In the triangle of relations, third parties may pay *administrés* for goods and services provided by the latter; the *administré* may submit (formally and informally) applications, requests and fees to the Administration; the Administration and the *administré* may exchange information and goods, engage in adversarial contests, and use various kinds of power on one another; third parties enjoy the advancement or protection of the public good by the activities of *administrés* and administrators. The Administration may have engaged the third parties in the process (through rule making, public inquiries or judicial review). In the end, third parties pay the taxes and provide the political support both of which are necessary for the continuing existence of the Administration.

We use the phrase "relational implementation" to indicate the importance of the various interactions among parties in policy implementation.[20] The examples set out below highlight the diverse nature of relationships between private parties and the Administration, as well as the kinds of differences which persist between legal frameworks and actual implementation processes.

I. The CRTC and Broadcast Content

The public and private elements of the Canadian broadcasting system are explicitly referred to in the *Broadcasting Act*. Born out of compromise more than fifty years ago, the system consists of a variety of federal government entities which have various responsibilities and can resort to various instruments "to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada" (*Broadcasting Act*, s. 3(*b*)). Among the federal institutions responsible for influencing the content of broadcasting (see *supra*, Chapter One), the CRTC is the most regulatory in this area. It possesses the authority to make and implement policies respecting some matters of content. Its implementation activities are directed to the licensing and prosecutorial streams, and its jurisdiction extends to the CBC and to private licensees.

Content policy goals are expressed at length in the *Broadcasting Act*, but the CRTC has been given considerable authority to develop this policy further through rules, policy statements and individual decisions. The CRTC has dealt differently with the areas of

20. According to Meyerson and Banfield (1955: 305 ff.): "The activity by which the parties to an issue agitate it or bring it to a settlement may be described broadly as one or more of the following types: A. Cooperation, B. Contention, C. Accommodation, and D. Dictation .... In all of these modes of activity the parties either take each other into account (i.e., they interact) or one party takes the others into account (i.e., acts unilaterally with respect to them). Two other modes of reaching a settlement may be mentioned in which no party to the issue takes the others into account: these are *competition*, a process in which the settlement is the outcome or result of unconcerted activity by parties who are not oriented either as cooperators or adversaries to other parties and who may even be unaware that an issue exists or that they are parties to it (competition in this sense does not imply emulation of course) *and arbitration*, a process in which an actor who is not a party to the issue fixes the terms of the settlement. Since these two types of process do not involve either interaction or the taking account by one party of others, we do not class them as political."

"Interactions among parties" is also the stuff of administrative procedure. The present Paper does not treat questions about procedure in detail because they will be addressed in subsequent Papers of the Commission.

television and FM radio. In the former, it has made "Canadian content" the principal concern of its regulatory attention, while in the latter, the content concerns, identified and promoted by the CRTC, are extremely diffuse.

Content of broadcasting has different implications for different parties. In content analysis of communications, the elements of communication are classified into channels, messages, sources and receivers.[21] Any message carries different implications for different actors: for the CRTC, the message should comply with the legislation governing content, as well as the conditions of the "channel's" licence; for the private licensee, the message must attract a maximum measured audience so that advertising revenue will maximize profits. For the audience, the message has intrinsic significance beyond the commercial interests of licensees and advertisers.

Instruments available to the CRTC include licences and regulatory offence prosecutions. Licences are the main instruments: it is through licensing that the Administration allows private parties to make use of a public property (the air waves). The CRTC has authority to issue, renew and amend licences subject to the approval of technical standards by the Department of Communications. In addition, the CRTC may attach conditions and lesser prescriptions, and may suspend, revoke or refuse to renew licences after violation of licence conditions. Except for the most uncontroversial matters, such as applications to change transmission frequencies where no interventions have been filed and the licensee is in compliance, the CRTC conducts public hearings for each licence application. In theory, the application process accommodates all parties, but the usual participants are the licensees, and occasionally a market competitor.

As regards content regulation, the activities of the CRTC aim primarily at producing data and analysis of licensee behaviour for its licensing and prosecutorial streams. To be effective, these require extensive resources for the preparation of analytical and other information about licensee conduct. Licensees supply information about content, and third parties occasionally express their support or dissatisfaction about content or about competitive aspects which are coincidentally content related. In practice, however, the difficult issues are not typically resolved in public hearings.[22] In the FM radio sector, CRTC analysts understand better than others the diffuse content concerns set out in the regulations and, therefore, CRTC staff meet with licensees before public hearings on licence applications to reduce the possibilities of strident confrontation at public hearings. In this respect, what the licensing process affords is an opportunity to discuss the terms for complying with regulations and conditions of licence.

In the television sector, the licensing system is not designed to address the Canadian content issue directly, because licensees who substantially violate the Canadian programming regulations may be prosecuted. The CRTC therefore compiles (extensive) annual statistics about Canadian and non-Canadian programming to support the (rarely used) prosecutorial stream. Canadian content in television is addressed in the licensing stream only indirectly by reference to technical facilities, local programming, and the like. In contrast, the CRTC addresses FM radio content concerns only in the licensing stream; no prosecutions have been undertaken for violation of FM content regulations. The FM

21. For our purposes the licensees are the channels, and they may also be sources; program sources are licensees and non-licensees; receivers are the audience (Budd *et al.*, 1967: 4).

22. For example, until recently in the television sector, line staff who were seven levels removed from the Commissioners made daily determinations about whether programs qualified as Canadian. Subsection 16(1) of the *Broadcasting Act* gives the CRTC authority to make regulations "respecting standards of programs," and the CRTC's Television Broadcasting Regulation 8(3) states its own authority to "deem ... any program ... to be a Canadian program." The "deeming" has been done by line staff.

radio content policy was established more than ten years ago, before the sector experienced significant growth, to make FM radio different from AM radio and to attempt to ensure diversity in the various listening areas. Moreover, the CRTC uses the FM policy to regulate competition in the Montréal radio market.

Without general public participation and understanding of the FM radio policy, licensing in the FM sector has been largely a matter for deliberation between the CRTC and individual licensees. As well, no clear guidance has been given by Parliament on the matter of content of FM radio.

The CRTC has not revoked or suspended FM radio licences for detected non-compliance with content requirements. Indeed, the CRTC has not denied licence renewals in notorious situations such as the large Montréal FM radio market, where licensees' non-compliance with content requirements has been perhaps the most serious. The CRTC tends to be satisfied with reasonable assurances from licensees that they will improve their performance. In rare situations where assurances have not been forthcoming, the CRTC has refused to renew a few FM radio licences.[23] Typically, however, the CRTC has received the majority of comments concerning licence revocations from third parties who support the former licensees. When the CRTC has refused to renew licences, the same licensees, newly constituted, have always been given new licences for the same markets. Even the CRTC itself has explicitly recognized that such non-compliance threatens its integrity.

Ultimately, the task entrusted to the CRTC may be an impossible one: to serve all the interests set out in the *Broadcasting Act* may be beyond the human and other resources of any governmental entity.[24] However, given the fundamental normative

23. That is, in small to medium markets such as in Coburg, Ontario, Saint John, New Brunswick and Québec City.

24. *Broadcasting Policy for Canada*

3. It is hereby declared that (*a*) broadcasting undertakings in Canada make use of radio frequencies that are public property and such undertakings constitute a single system, herein referred to as the Canadian broadcasting system, comprising public and private elements; (*b*) the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians so as to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada; (*c*) all persons licensed to carry on broadcasting undertakings have a responsibility for programs they broadcast but the right to freedom of expression and the right of persons to receive programs, subject only to generally applicable statutes and regulations, is unquestioned; (*d*) the programming provided by the Canadian broadcasting system should be varied and comprehensive and should provide reasonable, balanced opportunity for the expression of differing views on matters of public concern, and the programming provided by each broadcaster should be of high standard, using predominantly Canadian creative and other resources; (*e*) all Canadians are entitled to broadcasting service in English and French as public funds become available; (*f*) there should be provided, through a corporation established by Parliament for the purpose, a national broadcasting service that is predominantly Canadian in content and character; (*g*) the national broadcasting service should (i) be a balanced service of information, enlightenment and entertainment for people of different ages, interests and taxes covering the whole range of programming in fair proportion, (ii) be extended to all parts of Canada, as public funds become available, (iii) be in English and French, serving the special needs of geographic regions, and actively contributing to the flow and exchange of cultural and regional information and entertainment, and (iv) contribute to the development of national unity and provide for a continuing expression of Canadian identity; (*h*) where any conflict arises between the objectives of the national broadcasting service and the interests of the private element of the Canadian broadcasting system, it shall be resolved in the public interest but paramount consideration shall be given to the objectives of the national broadcasting service; (*i*) facilities should be provided within the Canadian broadcasting system for educational broadcasting; and (*j*) the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system should be flexible and readily adaptable to scientific and technical advances; and that the objectives of the broadcasting policy for Canada enunciated in this section can best be achieved by providing for the regulation and supervision of the Canadian broadcating system by a single independent public authority.

policy that the air waves are public property, and given the mixed public and private Canadian broadcasting system, the federal government has made content a priority. The audience for broadcast content could probably not have its interest in content better represented than through the aggregation which can be partially achieved by governmental entities. It remains an open question whether the CRTC's implementation of its content policy achieves more than the symbolism of government doing something. Some commentators have suggested that multiple conflicting objectives in legislation arise from symbolic politics which can in turn lead to symbolic legislation and symbolic implementation (Trebilcock *et al.*, 1981; Hartle, 1979).

The CRTC has involved a range of third parties in its policy-making and rule-making exercises. Third-party involvement in the planning of normative and strategic policies has been more significant, for television and radio sectors at least, than the meagre representation of their interests in implementation. In the formulation of "criteria" for recognition of Canadian television programs, for example, a series of workshops, seminars and public hearings afforded generous opportunity for participation and comment. In its review of radio, the CRTC again convened a number of hearings, consultations and other opportunities for comment about revision of the FM content regulations, among other matters. In implementation, however, third-party complaints and occasional formal intervention in licensing applications were the only substantial manifestation of third-party relations with the CRTC and its licensees. In this repect, depending on the evolving technical configurations and public priorities in matters of broadcasting content, third parties could do more than register *ad hoc* complaints about licensee compliance. As sources (merchants), as competitors and as audience (selectors, viewers and payers) of Canadian programming, their interests in broadcast content are clear.

Taking into account the interests of government and private parties in content of broadcasting, our research of CRTC activities illustrated those interests at representative stages of policy development, legislation and implementation between 1974 and 1983. During that period the FM radio content policy was promulgated, implemented and revised; for television, the normative Canadian content policy remained essentially unchanged, but the focus of implementation changed dramatically.

The new FM policy was phased in, because time was needed by licensees to understand the new regime; the need for phasing in implementation was recognized by the CRTC in the original FM policy. However, when the transition periods had expired, many licensees still had much work to do to comply with the FM content policy. That situation was improved somewhat by the recent removal of content categories for the FM regulations.

Until promulgation in 1984 of the criteria for recognition of Canadian programming, the CRTC's implementation of Canadian content regulations for television was attempted mainly through exhortation in private and in public hearings. When "regulation by raised eyebrow" (Barrett, 1981) had failed in the mid-1970s, the CRTC began to prosecute licensees for failure to comply with non-Canadian programming regulations. That activity shocked some licensees while renewing the focus given by the CRTC to matters of Canadian content in television. The CRTC's strategy has evolved since 1980 through a policy-making process which involved all parties interested in Canadian programming. The new criteria for recognition of Canadian programming are more coherent and credible because of the involvement of third parties and licensees, and because of the similarity of the criteria to those used by cultural agencies (for example, CFVCO of the Department of Communications) which are involved in incentives

programs. In view of the improved co-ordination between public institutions and the greater integration of operational criteria for the exercise of discretion for both regulatory and incentive instruments, it is expected that relations between CRTC licensees and third parties will be substantially different from former relations which were clouded by imminent prosecutions.

In summary, the CRTC has two kinds of instruments around which it structures its relationships with *administrés*: licensing and prosecution. To a certain extent the interests of third parties are taken into account in both streams, broadly in the sense that the CRTC should represent the public interest, and occasionally when a third party complains or formally intervenes in licence applications. Prosecution is infrequently used, although formidable logistic supports are maintained for its potential use, and the threat of prosecution for some kinds of non-compliance is a useful operational device. Licensing, on its face, appears to carry grave consequences for non-compliance; however, licensing actually provides a framework for informal bargaining about content. In fact, CRTC practice has entrenched tenure in licences. Loss of licence for failure to meet content requirements is a remote possibility at best, and so licensing relations are substantially different from what one might expect on reading the legislation. The CRTC's licensing system, as it operates, is a good example of a generally applicable legal framework which accommodates the changing nature of the particular interests of the Administration and of the *administrés*. The relations maintained by the CRTC's licensing system, however, beg for experiments for better accommodation of third-party interests.

II. The EPS and Water Quality

Protection of water quality is a matter fraught with scientific, technical and economic uncertainties. At least partly because of this, the EPS of the Department of Environment has frequently been unable to conduct its administrative activities in a detached, formal manner. Typically, determination of an appropriate level of effluent discharge for a water user requires assessing, among other things, the water ecosystem in the vicinity of the water user, the technical and economic capabilities of the water user's operations, the technical and economic feasibility of available abatement and control systems, and the role the water user's operations play in the community at large. Given the wide range and dynamic nature of such factors, the EPS has frequently resorted to negotiation. The precise form of negotiations varies, depending upon variables such as the parties involved, the legal instrument involved, and the strength of provincial environmental protection efforts. Descriptions of EPS-*administré* and EPS-third-party relations in a pulp and paper pollution control context are provided below.

The *Fisheries Act* and *Pulp and Paper Effluent Regulations* (C.R.C. 1970, c. 830) set out a command-and-control regime for pulp and paper water pollution control. Briefly, a pulp mill's allowable effluent discharge varies depending upon the type of operation and the amount of production. If prescribed standards are exceeded,[25] the mill can be prosecuted and could receive a fine (*Fisheries Act*, s. 33(5)), a court order

25. The pulp and paper water pollution control regime established pursuant to the *Fisheries Act* is complicated by the fact that the standards set in regulations for "existing mills" (that is, those unexpanded on unaltered mills in operation prior to November 2, 1971) have yet to be proclaimed in force. As a result, existing mills are legally subject to the absolute prohibition against the deposit of substances deleterious to fish prescribed by subsection 33(2) of the *Fisheries Act*. The legal and practical implications of this and many other aspects of the *Fisheries Act* pulp and paper water pollution regime are explored in detail in Webb (1983: Chapter V).

restricting his operations, or both (*Fisheries Act*, s. 33(2)). In addition, administrators are provided with a variety of ordering powers to encourage compliance with the standards.[26]

While the *Fisheries Act* and regulations suggest a straightforward, almost mechanical implementation process, actual practice is much more fluid and *ad hoc*. From the outset, the EPS and the pulp and paper industry worked in close co-operation to develop the initial industry-wide standards. Since that time, the close government-industry relationship has continued, as standards for individual mills have been negotiated. This ongoing, negotiatory type of relationship is necessary, given the existence of economic, technical and scientific uncertainty, the need to develop vocabulary and standards as changes arise, the desire to accommodate individual circumstances through individual treatment, and so on. Negotiations usually take place at a very technical level, with no lawyers present.

The EPS attempts to use provincial environmental protection regimes as delivery vehicles for its own desires wherever possible. Thus, where there is a strong provincial presence, EPS-*administré* contact may be minimal. Communications between the EPS (or the provincial equivalent) and *administrés* are ongoing, as new abatement technologies develop, expansions are considered, abatement equipment is installed, and new problems come to light. Actual EPS conduct is considerably more flexible and informal than the legal model would lead one to believe.

While informal EPS-*administré* relations may be necessary to achieve practicable environmental solutions, this close relationship can be perceived as detrimentally affecting the impartiality of the EPS in its enforcement actions. Indeed, the EPS has rarely chosen to prosecute even when violations have been detected. In addition, the informality of EPS-*administrés* relations decreases the likelihood of openly consistent, predictable treatment from one *administré* to another. As well, informal relations are less accessible to the public. To many administrators, however, the courts are to be avoided whenever possible.

In contrast to the informal negotiations between the EPS and *administrés*, EPS-third-party contact tends to take place on a more formal and sporadic basis. Third parties have had no involvement in the setting of existing industry-wide standards, and participation in specific negotiations can only be described as minimal. Recent attempts to improve third-party participation at the rule-making stage suggest that the EPS is trying to redress inadequacies in its handling of third parties; still, no formal attempt has been made to bring third parties into the site-specific negotiations. It is difficult to assure meaningful third-party participation in negotiations, given the disparity of interests, and the time, expense and expertise required for constructive bargaining. Nevertheless, experiences in other Canadian jurisdictions suggest a more participatory third-party role is possible.[27]

Under the *Fisheries Act*, third parties do have recourse to one formal method of participation: private prosecutions. This form of participation can be an important safeguard against lax enforcement practices, and for ensuring that Administration-*administré*

26. For example, the Minister may by Order in Council require modifications, alterations or restrictions to an undertaking (s. 33.1(2)); an inspector may take remedial measures (s. 33.2(6)).

27. See, for example, Gibson (1983).

relations do not become too cosy. The formal and adversarial nature of the private prosecution process stands in sharp contrast to, and can disrupt, ongoing Administration-*administré* relations. However, for all their value private prosecutions do not compensate for the lack of early third-party involvement in the administrative process, be it in negotiations or in the formulation of standards.

The Pulp and Paper Modernization Grants Program (PPMGP) is an example of a federal financial incentive initiative which encourages pulp and paper mills to adopt less polluting processes. The Modernization Grants Program is a jointly administered federal-provincial program offering mills up to twenty-five per cent of the cost of mill modernizations, if those modernizations have received the prior approval of federal and provincial authorities. Briefly stated, the modernization program has two major objectives: first, to make the Canadian pulp and paper industry more commercially viable, and second, to reduce the impact of the industry on the environment. From an environmental protection standpoint, the PPMGP is of particular relevance to those older, less efficient pulp mills which cannot realistically accommodate pollution abatement renovations unless they take place as part of more fundamental mill modernizations.

For government authorities to make constructive comments on mill modernization proposals, a close government-industry relation is normally necessary, with relatively open information exchanges. But while close government-industry relations take place at the technical level, there is little legal framework structuring such relations. As a result, it is unclear what redress is available to a potential applicant whose modernization proposal has been rejected; nor are the enforcement terms clearly set out for federal and provincial administrators and for grantees. According to officials involved, to date these aspects have not been the source of problems.

The legal regime describing the PPMGP does not expressly address the position of third parties. Thus, it is unclear what access or recourse a concerned taxpayer might have to a modernization proposal; moreover, it is not known whether a third party could compel enforcement of grant terms. Third parties' lack of opportunities to participate in this program differs little, in this respect, from their position in relation to the *Fisheries Act*. In contrast, however, third parties concerned with the modernization program do not have any direct "end-run" enforcement potential equivalent to private prosecutions under the *Fisheries Act*.[28]

III. The Canadian Human Rights Commission and Discriminatory Behaviour

Broadly speaking, the CHRC attempts to reduce or eliminate discriminatory behaviour through reactive and proactive approaches. The reactive process is dependent upon an individual or the CHRC itself lodging a complaint of discriminatory behaviour. This, in turn, sets in motion the investigation, conciliation and hearing phases of the process. However, the limitations of the reactive individual complaint approach are well known:

> [I]t is not realistic to expect that the individual complaint mechanism and the non-discriminatory provisions of human rights statutes can effectively alter and remedy historical patterns of disadvantage experienced by whole groups of people.

28. Of course, if a mill receiving a modernization grant was at the same time violating the terms of the *Fisheries Act*, third parties could bring a private prosecution pursuant to the *Fisheries Act* when they are unhappy with PPMGP administration. At best, this would be an extremely roundabout method of participating in the process.

> [E]mployment and education systems function through a multiplicity of procedures and practices, and there is no reason to believe that the individual complaint mechanism can deal with a complex of practices and dismantle the discriminatory effects of a system as a whole (Day, 1980: C/13, C/14).

The proactive approach to eradicating discrimination involves the use of such techniques as affirmative action, education and contract compliance programs. These methods aim at preventing, eliminating or reducing *entrenched patterns of disadvantage* for whole groups of people *before* individual complaints arise.

The process and the relationships associated with it differ considerably depending upon whether a reactive or proactive approach is adopted. Thus, the investigation of complaints of discrimination is, at the best of times, complex and emotionally charged. Clear-cut cases are rare: the more typical situation involves issues such as "systemic discrimination," where "neutral" employment standards may negatively affect a particular group of disadvantaged people; for example, height and weight restrictions have significant effects on women. Outside of the straightforward, intentional discrimination situation, problems of proof become particularly difficult to overcome: one commentator noted the "almost impossible task" of disproving alternative reasons a person may give for her conduct (Tarnopolsky, 1968). Perhaps for these reasons, the individual complaint process seems to be geared toward settlement at the investigation and conciliation stages, and hearings appear to be reserved as a forum of last resort. Thus, although the Commission may, at any time after the complaint is filed, hold a hearing before a CHRC tribunal (*Canadian Human Rights Act*, s. 39), the usual practice apparently is first to exhaust less formal methods, such as investigation and conciliation. Moreover, all settlements must be referred to the Commission for approval (s. 38).

A complaint can be made by someone other than the alleged victim of discrimination, although the Commission may refuse to deal with the complaint unless the alleged victim consents to the action (s. 32(2)). Moreover, the Commission itself may initiate a complaint, where it has reasonable grounds to do so (s. 32(3)). The Commission is under an obligation to "deal with" any complaint, unless the alleged victim could have more properly sought redress through another procedure, or the complaint is trivial or dated (s. 33).

Investigators can be authorized to enter business premises and carry out inquiries necessary for the investigation of the complaint (s. 35(2)). It is an offence to obstruct an investigator in his work (ss. 35(3), 46(1)). In practice, the investigator will interview the complainant, the alleged discriminating parties and any witnesses. This entails close contact between complainant and investigator as evidence is amassed and examined. Confidentiality is of the utmost importance at this initial stage (s. 27(2)) because only an *investigation* is taking place. The investigator then submits a report to the Commission. The complainant is not present at this submission.[29] The Commission has a number of options: it may dismiss the complaint, substantiate the complaint and appoint a conciliator to attempt a settlement, approve any settlement that has been proposed during the investigation, or appoint a tribunal.

Information provided to a conciliator is confidential and can be disclosed only with the consent of the person who gave the information. The parties to a complaint may take the conciliator into their confidence while discussing a possible settlement, since

29. But see *Radulesco* v. *Canadian Human Rights Commission* wherein the Supreme Court of Canada ruled that the Commission ought to afford a complainant reasonable opportunity to make written submissions in response to the investigator's report, before the Commission adjudicates a complaint.

a conciliator cannot be compelled to appear before a tribunal or court (s. 37(3)). A person is not eligible to act as a conciliator in respect of a complaint if that person has already acted as an investigator in relation to that complaint (s. 37(2)).

At any time after a complaint is filed, the Commission may appoint a tribunal (s. 39). Hearings are conducted in a formal manner, with notice requirements and evidence rules similar to those of a Superior Court (s. 40(3)). The tribunal can compel attendance and testimony of witnesses (with the exception of conciliators) (s. 40(3), (5)). Hearings are generally public, unless the tribunal wishes to exclude certain persons in the "public interest" (s. 40(6)). Decisions of tribunals can be appealed to the Federal Court.

Tribunals may order a respondent to cease a discriminatory practice, to rehire an employee unfairly dismissed, or to pay compensation for damages (s. 41(2), (3)). An order of a tribunal may, for the purpose of enforcement, be made an order of the Federal Court of Canada (s. 43).

Relations between complainant, the CHRC and other interested parties become more structured and formal the further one progresses through the complaint process. Most complaints are successfully resolved before the tribunal stage is ever reached. The CHRC summarizes data detailing how the complaint processes operated in 1983:

> [T]he Commission received 29,759 enquiries and 312 complaints. The Commission dismissed 295 of the 481 complaints it examined and 110 complaints were settled — 15 in conciliation, 14 by tribunal and 81 during investigation. In addition, 18 cases submitted to the Commission were discontinued. Thirty-four cases were referred to conciliators and 24 were sent to tribunal (Canadian Human Rights Commission, 1984: 21).

This jurisdiction of the CHRC is limited as regards complaints. On the other hand, it appears that the CHRC may legitimately exercise powers to disseminate information and to persuade in areas where it may not otherwise have jurisdiction (Laberge, 1983). Proactive persuasion activities are significantly different from the Commission's "reactive" functions. During such activities, the CHRC may gather information in order to build its case for extending its jurisdiction. The CHRC sends its commissioners and officers to the premises of companies where they conduct seminars which are designed to "sensitize" company officers and staff about human rights policies. It is significant that the CHRC has statutory authority to "develop and conduct information programs to foster public understanding" (s. 22(1)(*a*)), and to "endeavour by persuasion, publicity or any other means that it considers appropriate to discourage and reduce discriminatory practices" (s. 22(1)(*g*)). Such activities obviously affect the relationships between government and private parties, and are part of an implementation strategy. The implementation relationship can and does begin before things go wrong.

IV. The Criminal Justice System and Criminal Behaviour

Although the reactive component of the criminal process receives the most attention, preventive activities also play an important role in decreasing or minimizing criminal behaviour. The reactive criminal process — involving primarily the *Criminal Code* offences, police, courts, prisons and crimes compensation boards — is structured in a formal way. In contrast, the proactive criminal process — Neighbourhood Watch, drinking and driving advertising campaigns and so on — is considerably more flexible.

Relations between administrators and private parties in the reactive criminal law enforcement process can be described as formal and detached. Once the alleged criminal behaviour takes place and is detected, police apprehend the suspect and investigate the events surrounding the alleged crime. Even when the victim or another party brings the complaint to the attention of authorities, the police usually initiate legal proceedings. In some cases, where the authorities choose not to prosecute, private parties may still launch a private prosecution. Once a complaint is filed, the police will usually interview the suspect, the victim and any third parties who might have witnessed the event. Any of these parties might choose to have legal counsel present during the investigation. The police have broad search and seizure powers to assist them in their investigation function. There are few ongoing relations between citizens and the police, although a certain amount of dialogue does take place in "policemen on the beat" situations (Ericson, 1982: 62-3). An integral aspect of the policeman's role is that of a "presence," a visible sign of the enforcement authority in the community.

The complaint, arrest and investigation phases of the criminal justice system are geared to support the court's guilt determination process. In the usual course of events, lawyers represent and speak on behalf of parties involved in the prosecution (for example, the accused and the Crown). The criminal courts operate in a highly formal manner, with complicated evidence rules, defences, and so on. Nevertheless, some negotiation may still take place: plea bargaining is an example of this. The victim of the alleged crime usually does not play a major role in the court process, although there has been a recent trend for victims of certain crimes to be heard by the court about sentencing.

If the court finds the accused guilty of a criminal offence, the disposition is often a fine or imprisonment. As well, alternative sentencing methods such as supervised community work are increasingly being used. In the case of incarceration, prison terms are adjusted by parole boards. Use of lawyers at parole board hearings is not uncommon. Hearings are conducted in a fairly formal manner (Carrière and Silverstone, 1976). Upon release from prison, governmental and non-governmental organizations attempt to ease the integration of the individual back into society (Chan and Ericson, 1981).

Regardless of a court's disposition in a criminal trial, the victims of crime can turn to crimes compensation boards for some financial relief. Essentially, these boards offer some financial assistance to those victims who, for one reason or another, cannot obtain relief from the perpetrator. In circumstances where the physical condition of the victim is constantly changing, the victim may appear before the board annually for reassessment.

In summary, the criminal justice system has come to involve many government institutions which treat the different needs of parties within the process. Some institutions and procedures associated with detection of criminal activity — apprehension of suspects, investigation, incarceration and post-incarceration — operate in more informal ways, with more opportunities for ongoing relations. Symbolism seems to be important in the criminal justice system: hence the insistance on displays of legitimate force (by policemen) and on the gravity of the process (administering of oaths, rules of evidence, and so forth, in courts). Such manifestations tend to ensure that relations among parties remain formal and detached. Victims of criminal activity usually play only a support role in the investigation, incarceration and trial phases, and while not well accommodated in the criminal trial process, some victims are treated by crimes compensation boards.

The proactive functions of government which help reduce the likelihood of criminal activity occurring include Neighbourhood Watch programs, advertising campaigns (for example, warning of the dangers of drinking and driving), property identification programs and drug abuse clinics, and, in an indirect way, government social programs, such as unemployment insurance, job training programs, education and schooling.[30] In its broadest sense, it could be argued that the proactive aspects of the criminal justice system encompass all those activities of the administration which may help reduce the likelihood of criminal activity occurring.[31]

The formal styles of relationships which characterize the criminal process are not generally appropriate for other areas of policy, because of costs and the positions occupied by accused and incarcerated parties. The criminal process is highly visible for scrutiny by the public. Although the visibility does not necessarily entail a proper airing of the views of all persons who are interested in the process, visibility placates, to a degree, the desire of third parties to be accommodated in policy implementation.

V. Inspectorates and *Administrés*

A. The Canadian Air Transportation Administration and Aviation Safety

CATA is part of the Department of Transport, and is responsible under Part I of the *Aeronautics Act* for managing such technical aspects of aviation as aircraft registration, licensing of personnel, maintenance of airports and facilities for air navigation, air traffic control, accident investigation and safe aircraft operation. The Canadian Transport Commission regulates the economic aspects of commercial air services. In our review of the work of the Department of Transport's Task Force on Aviation Safety and of the Commission of Inquiry into Aviation Safety (Dagenais, 1983), we noticed several aspects of the relations between the Administration and private parties which added to our knowledge about policy implementation. Aviation safety regulation is conducted mainly between administrators and *administrés*, as established by licensing systems and subject to regulatory prohibitions, with little third-party involvement.

Most aviation safety problems occur among small private operators in northern and remote regions of the country. The physical size of Canada and the resource limitations of private parties and of the Administration present formidable implementation problems. CATA uses its own monitoring personnel (that is, its inspectors) as well as the services of the RCMP. With its own inspectorate, CATA has had problems combining enforcement and advisory functions: which hat, "black" or "white," should the inspector wear when performing a particular task? When an inspector detects an airworthiness violation or an overweight aircraft, should he advise the licensee about the

30. This broad, all-encompassing list presumes that criminal activity can be at least partially explained in economic terms.

31. The criminal justice system primarily addresses past wrongs, but it is recognized that the system is substantially rationalized on the basis of deterring future criminal conduct. See, for example, Fattah (1972: 7-20).

problem and suggest solutions, or should he ground the operator? Given the ongoing nature of the relations between inspector and operator, would a "hard line" strain future relations? Will the operator treat safety less seriously if he is advised or warned instead of being coerced through prosecution or licensing action? Grounding an operator may mean the suspension of services to a remote community where no alternative transportation is available. In such instances, third parties served by the "unsafe" operator may oppose the CATA position. Such circumstances create real dilemmas for CATA inspectors.[32]

CATA has developed an enforcement manual which has partially relieved the inspectors' sources of uncertainty about correct responses to detected non-compliance and about the exercise of many kinds of discretionary functions. The approach of CATA is decidedly enforcement-oriented. This orientation has been strengthened by the analysis and recommendations of Mr. Justice Dubin's inquiry into aviation safety (Canada, Commission of Inquiry ..., 1981). In practice, however, significant persuasion activities take place, both systemically and during informal discussions with operators.

Some inspectors may have close, ongoing relationships with the air carriers and may prefer not to wear the "black hat" of enforcement. Those who spent many years as pilots (civil or military) or engineers may more readily form part of the "old network." Their familiarity with aviation standards is an asset to CATA administration in one sense. In another respect, however, they may sometimes be overly sensitive to the uncertainties about airworthiness standards and the difficulties faced by small operators: in that sense one's background training may equip the inspector for service functions other than enforcement. Some inspectors may see themselves as public consultants rather than enforcers, and consider their functions as strictly inspection-related. They may apprehend that, if seen by the carriers as "policemen," their information sources would be jeopardized.

Technical standards governing aircraft also create many operational difficulties for the inspectorate.[33] On-the-spot determinations about overweight aircraft pose real problems for inspectors and *administrés* because repairs and weather may change the airworthiness of the particular aircraft. Notwithstanding such technical problems, the operators and the inspectors seem to have a tacit understanding of what constitutes safe flying. This "understanding" may only be called into question once an accident has occurred.

B. Design Problems: The Case of *Transportation of Dangerous Goods*

Largely in response to the public outcry following the Mississauga train derailment, the federal and many provincial governments have recently passed legislation (*Transportation of Dangerous Goods Act*) attempting to treat comprehensively matters of dangerous substance transportation within their jurisdiction. The statutory schemes, not

32. This is a problem familiar to all inspectors; it defies simplistic formulas and legal solutions: "The effective enforcement officer must recognize in a field situation when to issue a warning and when to lay a charge. No manual can help him there" (Burton, 1984: (iv)). See also: Hawkins (1984); Jowell (1973); Bardach and Kagan (1982).

33. One cause of equivocation and uncertainty is in the incorporation by reference of foreign manufacturers' specifications into legislated airworthiness standards (Dagenais, 1983).

yet fully in place, envisage control measures for all modes of transport and for intermodal transfers. The schemes rely substantially on the placarding of shipments and checking by TDG inspectors.

As with any control system where inspectors are required for operations, strategic decisions were made about background qualifications and subsequent training of inspectors. Given the technical knowledge necessary to determine whether an *administré* is complying with the legislation, technical background would seem to be necessary. Police experience or training can also be helpful when inspectors perform enforcement functions. TDG ultimately decided to select candidates from both technical and police backgrounds. As a result, the training program tries to accommodate both groups, touching on elementary policing and on technical concepts.

In order to help attenuate some of the role conflicts to be experienced by its inspectorate, TDG will expect private parties to pay for solicited advice. The fees for such advice may, in the short run, act to deter private parties from asking for advice. As a result, the relationship between them and the inspectors could be restricted to detecting and reacting to non-compliance.

The draft TDG regulations are voluminous and highly technical. In anticipation of private-party difficulties with the new regulations, TDG has also produced "cookbooks" which attempt to describe the meaning of the regulation, and methods for complying with it. Unfortunately, the regulations and the "cookbook" appear to differ in some significant respects. Private parties have identified the difficulties, and it remains to be seen whether TDG has made implementation more or less difficult in its efforts to be helpful.

VI. Summary

This chapter provides some examples of how the parties in policy implementation interact with one another in practice to "get things done." "Styles of administration" (Kagan, 1984) vary considerably, depending on the parties, costs, normative policy, public support, and so on. Implementation is always multifaceted, never unidimensional, and the parties' relationships are never entirely formal. Nor is it necessarily desirable that they be:

> [I]n many cases the imperative voice of authority is not the most effective method of approach. Something more subtle, more in the nature of mediation and influence, with authority merely in the background, may be needed in the constitution of the modern state. A somewhat ambiguous form of official action — part service and part control, part executive and part judicial, part suasion and part command, part formal and part informal — may perhaps best perform that function (Freund, 1928: 584).

Problems between parties are sometimes resolved through adversarial processing of contraventions, applications and private rights of action. Indeed, legislation sets out formal procedures and other instruments for resolving problems. However, legislation does not usually provide adequate guidance to govern the more common informal relations between the parties. Specifically, legislation usually gives poor (or no) guidance on how accommodating the Administration should be or on when and how to change from accommodation to contention. For example, should an inspector, upon detecting

non-compliance, give a warning, commence prosecution or advise on suitable corrective measures? Institutions ought to articulate standards for guidance of administrators so that they can be fair and effective, yet flexible in their interactions with private parties. Policy statements, guidelines, and enforcement manuals can help structure relations among parties in the implementation process.

The Administration and *administrés* depend on one another; their relationships are built on interests, expectations and other features which weave a fabric of interdependence. The powers of the parties are unequal and there is need for legal clarification of the status of the Administration to reflect contemporary values. The relations between the Administration and *administrés* are complicated by the fact that in any given area, one might have to deal with several institutions of government. Again, we have proposed in Working Paper 40 (p. 86) that the status of the federal Administration ought to reflect a better balance in relations between the Administration and the *administré*.

Implementation is often achieved through quiet, private consensus, co-operation and accommodation. This is reflected in practice, whether or not the governing statute accurately describes the relational process. There are many explanations for the kinds of informal ongoing relations which actually exist between parties. For example, command-penalty provisions are not often invoked, partially because of logistic factors (cost and delay), and partially because administrators sometimes do not want to jeopardize what they perceive as effective relations with *administrés*. In licensing, it might at first glance appear that administrators neglect to use available sanctions where warranted. On closer examination, however, the licence may not be an appropriate instrument where the policy being implemented defies simple determinations about compliance. In the area of human rights, conciliation, negotiation and treatment of systemic (as opposed to discrete) abuses are clear indications that relations between parties in policy implementation are not always tied to isolated incidents.

The illustrations provided here of how policies are actually applied make it clear that much of implementation is achieved through ongoing interactions or relations between parties. In contrast, law traditionally tends to structure relationships around specific incidents, complaints and disputes. Discrete measures for responding to non-compliance have their use. However, federal government institutions should articulate strategic and operational policies which better reflect the more common, accommodating and co-operative relationships within which policies are implemented.

This chapter serves to highlight two fundamental problems with policy implementation. First, administrators and private parties have poor guidance on the limits of accommodation. In other words, they do not readily know when to stop talking and start fighting, or vice versa. Such uncertainty can lead to abuse and can undermine the integrity of implementation. The time may have come to circumscribe in legislation the parties' relationships as regards some policies. Secondly, third parties are not able to influence policy implementation if issues are treated privately. The Administration may be adequately protecting the public interest and the interests of third parties, but *in camera* interactions are invariably suspect. However, given the limits of parties' resources and other factors, not all aspects of relationships in implementation should be constrained by legislation. In that sense we are wary of worse alternatives:

> If the parties are unable to deal with each other without the aid of counsel, the transaction costs become enormous. The alternatives are an ineffective and ponderous regulatory apparatus, and outright takeover by government of the regulated activity. In either case, the regulator has *de facto* abolished the relationship, and substituted his own judgment for that of the regulatory client (Eddy, 1981: 69).

The relational nature of policy implementation creates problems for all parties involved in the process. It is the nature of public affairs that the powerful do better. Attention to "squeaky wheels" may lead to uneven application of the law. Important questions also must be raised about the limits and constraints on bargaining. As well, when trade-offs are executed on a decentralized basis, the original policy intention of Parliament may be lost. Relational implementation is not conducive to easy evaluation of administrator activities. In fact, the parties can become so occupied with recognition, learning and negotiation that they may seem to lose sight of core objectives.

CHAPTER THREE

Instruments in Policy Implementation

Government uses a wide variety of governing instruments to implement its policies, ranging from regulatory offence prosecutions to financial incentives, licences and persuasion.[34] This chapter outlines major categories of instruments, their characteristics, strengths and weaknesses. In order to facilitate comparisons, we put forward a number of evaluative criteria including speed of implementation, expense, degree of formality and intrusiveness. These criteria must be balanced against the general concern for fairness, responsiveness and effectiveness of administrative action.

We wish to stress the limitations of an instrumental approach. No matter how appealing descriptions of instruments may appear, "cataloguing" de-emphasizes the importance of *policy context* and *process*. Thus, for example, while there have been innumerable breaches of broadcasting licence conditions over the years, the CRTC rarely uses its expansive powers to suspend, revoke and cancel licences. This is largely because of the public uproar which has typically ensued (Clifford, 1983). Any description of the broad powers and capabilities associated with licences fails to acknowledge the importance of the policy context. The realities of policy implementation — perceived public support for a policy, government officials worried about their public image, insufficient manpower and resources to carry out programs, and so on — are not considered in an instrumental approach. For these reasons, the following descriptions of instruments are by their very essence incomplete. Consequently, the present chapter must be read in light of other chapters which, taken together, outline the realities of policy implementation at the operational level.

I. Criteria for Evaluation

A large number of factors can bear upon the design and implementation of instruments. Here is an admittedly incomplete list of questions[35] which policy planners should consider in the selection of a particular instrument.

34. The use of the regulatory offence prosecution instrument is pervasive in federal legislation: we encountered examples of practice in several fields. As for licences, our main examples have been taken from research on the CRTC's broadcasting licence administration (Clifford, 1983). Various incentive instruments were exposed in our research of the EPS (Webb, 1983) and the CFDC (Lillico, 1985); our treatment of incentives is also supported by our "contract model" Paper (Barton *et al.*, 1984). The persuasion instrument is used by every institution which we have studied, but our best example to date is derived from a study of the CHRC (Laberge, 1983).

35. See also the "attributes" of various instruments, described in Stanbury and Fulton (1984: 319-22).

(1) *How quickly can the instrument be implemented?* An instrument which can be swiftly put in action brings home the policy message without delay. An instrument which can be implemented by administrators is more expeditious than one which requires the involvement of outside agencies (for example, the courts).

(2) *How expensive is it to use the instrument?* Cost is a major concern of government: almost all institutions operate within a limited budget. Included here are costs of initial invocation, as well as follow-up expenses associated with inspection, monitoring, revision, and so on. A separate issue is the expense to the *administré*. Again, a distinction between initial start-up and maintenance costs can often be drawn. In recent years, the financial burden caused by regulations has become a concern to both government and the private sector.[36]

(3) *How formal are implementation activities?* Closely related to questions about expense and speed are those pertaining to formality. Generally speaking, instruments involving formal processes and third parties (for example, public hearings) are both more expensive and more time-consuming. However, more formal instruments can have greater influence over *administrés* generally, since they are more public and enjoy a higher profile.

(4) *How intrusive is the instrument?* Some instruments require a certain behaviour under threat of penalty or imprisonment; as such, they are clearly very intrusive. Others, while not compulsory or coercive, nevertheless entail divulging detailed information and maintaining close ongoing contact with the administrator. These, too, can be described as intrusive. Some *administrés* can be more concerned with intrusiveness and operational stringency than with threat of penalty (Rosenbaum, 1981). Serious questions remain about the permissible limits of intrusions such as administrative search. The guarantee of security "against unreasonable search and seizure" in section 8 of the Charter has brought such concerns to the forefront. However, intrusiveness is not *per se* undesirable; the intrusiveness of an instrument may be the very essence of its usefulness. Finally, certain activities necessary to effective administrative action are inherently intrusive: it is almost impossible to look for information without intruding.

(5) *Does invocation of the instrument change the nature of the relationship between the* administré *and the administrator?* Does it inject a level of formality and adversariness into an otherwise harmonious relationship? This may, in certain circumstances, explain an administrator's reluctance to invoke an instrument. In other circumstances, the change in the nature of the relationship might help the *administré* to appreciate the seriousness of government policy objectives.

(6) *How certain is the outcome of the instrument invocation?* Certainty in implementation can mean different things to different people. For the private sector, predictability in the use of an instrument is important. For the administrator, certainty entails confidence on his part that using the instrument will help implement the policy. If it is not clear that invocation will achieve policy objectives, there is little point in providing the instrument in the first place. From an implementation standpoint, it is important to distinguish between those instruments which generate heat and those which produce light: invocation of some mechanisms attracts much attention, but may not accomplish a great deal.

36. See for example: Canada, House of Commons ... (1980); Canada, Economic Council (1981a); Canada, LRCC (1980 and 1985); Canada, Royal Commission ... (1979); Canadian Chamber of Commerce (1981).

These are a few of the questions which policy planners might consider when selecting instruments for a particular regime. The answer to each question depends in large part on law-related issues. Thus, for example, a legal process can either speed up or slow down implementation of an instrument, increase or reduce costs, and so forth. This comes out clearly from reading this set of questions. However, in the final analysis, what may matter more is not what the legislator and policy planner think of a mechanism, but rather what the administrator thinks of it. If the administrator is intimidated by the complexity of implementation, or is reluctant to allow decision-making authority to shift to another agency (as certain mechanisms require), this may defeat the legislator's and policy planner's objectives.

Although we have addressed political and public administration issues in earlier Papers,[37] such issues come into sharper focus in the context of discussions about policy implementation. Specifically, to implement its policies, government enacts legislation by which it delegates authority to its institutions to use legal instruments. A range of legal issues arise from delegation — matters of jurisdiction, procedure and controls. However, assuming that Parliament passes legislation within its constitutional authority, and assuming that private parties will benefit from appropriate procedural protections, then the government's principal concerns ought to be with achieving policy goals. With that in mind, we ask what kinds of institutions (departments, agencies, Crown corporations) can perform the kinds of activities necessary for implementation? What kinds of institutions and legal instruments ought to be combined to implement a given policy?

II. Instruments

A. Command-Penalty Mechanisms: Regulatory Offence Prosecutions

Use of the regulatory offence instrument raises several fundamental legal issues. The Commission has taken positions on some of these issues. For example, in *Our Criminal Law* we suggested that regulatory offences should be required to meet a fourfold test: (1) "[I]s the act a potential source of harm to the community?" (2) "[A]re we satisfied that prohibition will not contravene our basic values regarding what the individual should be free to do?" (3) "[A]re we convinced that enforcing the regulatory prohibition will not do more harm than good?" and (4) "[A]re we sure that the regulatory prohibition will make a significant contribution in dealing with the problem?" We stated that those tests are lighter than the tests of criminality because "little stigma is involved in conviction for a regulatory offence; and prison should not be in general a permissible penalty for such offences" (Canada, LRCC, 1976a: 34).[38]

37. In Reports 14 (Canada, LRCC, 1980a); 17 (Canada, LRCC, 1982); 18 (Canada, LRCC, 1982a); 26 (Canada, LRCC, 1985); in Working Paper 25 (Canada, LRCC, 1980); also in the following Study Papers by Hunter and Kelly (1976); Doern (1976); Carrière and Silverstone (1976); Issalys and Watkins (1977); Lucas and Bell (1977); Janisch (1978); Issalys (1979); Slayton (1979); Johnston (1980); Kelleher (1980); Slayton and Quinn (1981).

38. As to the relation of this issue to *mens rea* and regulatory offences, see *R.* v. *City of Sault Ste. Marie*, and *Ref. re Section 94(2) of the Motor Vehicle Act (B.C.)*. The Department of Justice has followed up our recommendation on imprisonment. See Canada, Department of Justice (1982). See also the work of the Federal Statutes Compliance Project of the Department of Justice. Initially a part of the *Criminal Code* Review, this project moved into other areas of public law.

Within the general category, "regulatory offences," a number of further distinctions can be made: regulatory offences can be administratively or judicially imposed; they can pertain to social or economic activities; the offence can attach directly to the achieving of a policy or can supplement it (primary and secondary offences). While each of these subcategories carries with it significant consequences for implementation, by far the most important distinction is between administratively and judicially imposed offences. The vast majority of federal regulatory offences are judicially imposed; that is, an administrator or private citizen might *initiate* a prosecution, but the courts decide whether an offence has been committed and determine the sentence. And because courts are integrally involved, the adjudication process tends to be quite formal.

The Supreme Court of Canada has classified offences into three types: criminal, strict liability and absolute liability. A reading of the provisions creating regulatory offences may leave the impression that most are of the absolute liability type, requiring no proof of intention. In practice, the courts find many offences to be of the strict liability type, thus allowing the defence of due diligence. In other cases, evidence of due diligence may mitigate the sentence. How deeply should courts look into the intentions of those accused of regulatory offences? Given that government policy is seldom expressly stated in moral terms, and that private parties are usually law abiding, an emphasis on the moral elements of a regulatory offence violation may be out of place (Eddy, 1981: 55).

Furthermore, there is no clear connection between culpability and policy implementation. Consequently, to the extent that punishment requires culpability, regulatory offences should not be the premier instrument for policy implementation. Yet, this appears to be the case, at least according to the statute book. By anyone's counting, federal statutes create an ominous number of regulatory offences: the Department of Justice counted more than 97,000 in 1983. The number of regulation-created offences is even more foreboding. And yet, comparatively few offences against those thousands of provisions have resulted in prosecutions. Moreover, little attempt has been made to accumulate and collect statistics on prosecutions commenced and on dispositional information about convictions, acquittals, imprisonment terms and fines. Such information could aid in an assessment of the usefulness of specific regulatory offence prohibitions for policy implementation.

The federal traffic offence regimes include "basket" clauses which illustrate some of the difficulties with regulatory offences. A basket clause provides that contravention of any provision of the particular Act or regulations made thereunder constitutes an offence. Such provisions reach a height of absurdity where the Minister responsible for the administration of a statute may be liable to prosecution under the statute's "basket" clause if he violates a reporting duty. In the administration of the several federal traffic offence regimes,[39] there is clearly need for a thorough consolidation and rationalization of offences and their administration.

Our main empirical research about policy implementation described experiences with the regulatory offence instrument in the areas of industrial water pollution control (Webb, 1983) and supervision of broadcast content (Clifford, 1983). In the former, the

39. *Airport Traffic Regulations*; *Government Property Traffic Act and Regulations*; *National Parks Highway Traffic Regulations*; *Indian Reserve Traffic Regulations*; *Band Council Reserve Traffic By-Laws*; *National Capital Act Traffic and Property Regulations*; *National Harbours Board Act and Regulations*; *Government Harbours and Piers Act and Regulations*; The *Harbour Commissions Act and Regulations*; *The Hamilton Harbour Commissioners' Act and By-Laws*; *The Toronto Harbour Commissioners' Act, 1911, and By-Laws*; *An Act respecting the National Battlefields at Quebec and By-Laws*; *St. Lawrence Seaway Authority Act and Regulations*.

Administration did not prosecute mainly because it was expensive, slow and uncertain, and because financial incentives encouraging modernization may have been more appropriate. Third parties have, however, initiated some private prosecutions. These can disrupt implementation strategies but remain an important method for third-party participation. For their part, CRTC prosecutions for violation of the non-Canadian television programming regulations clearly bring out many of the difficulties in using regulatory offences: long trials, acquittals, cumbersome data collection processes and difficulties with definitions.

The creation of regulatory offences is sometimes a way for Parliament to establish or consolidate its jurisdiction to legislate in a given area. The problem with this approach is that probably "the criminal law power will not sustain a regulatory scheme which relies upon more sophisticated tools than a simple prohibition and penalty" (Hogg, 1977: 289). Consequently, it could be that Parliament can provide for better articulated implementation strategies only in those areas where it can claim jurisdiction under a heading other than criminal law.[40]

The presence of regulatory offences in a statutory scheme can greatly influence the Administration's activities and style. Even where few prosecutions are initiated, systems must be maintained to collect and analyse information about *administré* conduct. Administrators gather information so that they are able to identify "problem" *administrés* for closer monitoring. Ideally, this information is gathered in a manner that will make it admissible as evidence. On the other hand, even though reading the statutes may leave the impression that regulatory offences are in the foreground of policy implementation, much administrative activity is less confrontational. Much of it is conducted with the persistent possibility that prosecutions could be undertaken; none the less, given the many shortcomings of prosecutions (for example, delay, expense, effects on relations between the parties), regulatory offence prosecutions seem to be treated as a scarce resource[41] in practice, although the implicit threat of prosecutions may be omnipresent.

40. The test for valid federal criminal legislation was set out by Rand J. in *Ref. re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, p. 50: "Is the prohibition then enacted with a view to a public purpose which can support it as being in relation to criminal law? Public peace, order, security, health, morality: these are the ordinary though not exclusive ends served by that law, ..." Canadian jurisprudence has also developed tests for assessing the validity of a regulatory provision. In *MacDonald* v. *Vapour Canada Ltd.*, for example, Laskin C.J. at p. 25 held that paragraph 7(*e*) of the *Trade Marks Act*, was "not a regulation, nor is it concerned with trade as a whole nor with general trade and commerce. [...] One looks in vain for any regulatory scheme .... Its enforcement is left to the chance of private redress without public monitoring by the continuing oversight of a regulatory agency ...." In the matter of fisheries jurisdiction, the courts continue to make fine distinctions about the *vires* of regulatory provisions in the *Fisheries Act*; see, for example *Attorney-General of Canada* v. *Aluminum Co. of Canada Ltd.*, where Berger J. upheld the Minister's order to discharge more water to ease salmon migration, because the court will recognize the Minister's authority to make such orders in the public interest, under subsection 20(10) of the *Fisheries Act* if he acts on evidence, not arbitrarily and not upon extraneous considerations unrelated to fisheries protection. See, however, *R.* v. *MacMillan Bloedel Limited*, where the court held that a subspecies of cutthroat trout was outside federal jurisdiction. See also *City National Leasing Ltd.* v. *General Motors of Canada Ltd.*, wherein the Ontario High Court held section 31.1 of the *Combines Investigation Act* invalid. That section purported to create a civil cause of action; Rosenberg J. at p. 662 held that "[i]t is clear that s. 31.1 is not part of the complex scheme set up by the Act. [...] It cannot be justified as a *necessary* part of an administrative scheme set up by the Act. The only possible justification for s. 31.1 is as legislation 'necessarily incidental' or 'truly ancillary' to other provisions in the Act or the regulation of trade and commerce."

41 "Precisely because the legitimate occasions for social intervention will continue to multiply as society becomes more complex, congested, and technologically sophisticated, the collective-coercion component of intervention should be treated as a scarce resource. Since some coercion is implicit in all social intervention, intervention should be reserved for times when it promises large benefits. And when we

In the reform of federal regulatory offences, one might question the current institutional arrangements whereby provincial courts exercise jurisdiction over federal offences; whether this is done or not, reform, to be credible, must take into account the important differences that exist between crimes and other offences. Any reform should also begin by examining the purposes which regulatory offences are to serve. Among such purposes which may be relevant, in varying combinations, within a particular policy context, are punishment (with or without resort to imprisonment), disgorgement of income resulting from illegal activities, compensation, retribution, deterrence and revenue. Reassessing institutions would raise its own set of questions. Who should manage the system, prosecute charges, hear them at the trial level and on appeal? Would the division between the federal (criminal law) and provincial (administration of justice) jurisdictions require that "conjoint-provincial and federal action" (*McEvoy* v. *Attorney (N.B.)*, p. 722) be taken to create a discrete system of courts for federal (or federal and provincial) regulatory offences? Should agencies be allowed to create tribunals to adjudicate minor offences?[42] What procedures should govern? Can new systems serve the Administration's purposes better than the existing system? Should a new vocabulary be developed to distinguish non-criminal from criminal offences?

Some measures could also be taken to improve offence administration within existing institutional arrangements. The prosecutorial decision-making process could be more structured (see *infra*, pp. 62-3). The Administration could establish controls allowing it to assess costs and perhaps better rationalize offence administration: this can begin by accumulating statistical information about prosecutions and their dispositions. Agencies could adjudicate or process minor offences on an experimental basis. Consolidation of similar kinds of offences, as in federal traffic offences, can visibly rationalize inconsistent practices. Attention can be directed to the issues associated with publicity, its timing and its effects on various kinds of parties in various circumstances. Finally, without the making of fundamental changes to the system, there still remains a need for addressing harm to third parties: in that sense, reform initiatives ought to include consideration of improved rights of private civil action[43] and clarification of rights in private prosecutions.[44] Consequently, it seems obvious that whether the approach taken is fundamental or within existing institutional arrangements, much can be done.

B. Command-Penalty Mechanisms: Licences

In public law, licences (including permits and permissions) convey authorization, and are issued for persons, things and activities for specified terms. Strictly speaking,

---

do intervene we ought to maximize the use of techniques that modify the structure of private incentives rather than those that rely on the command-and-control approach of centralized bureaucracies. ... [O]ur political system almost always chooses the command-and-control response and seldom tries the other alternatives, regardless of whether that mode of response fits the problem" (Schultze, 1977: 7, 13).

42. There is a plan to do so in the Department of Transport's regulation of aviation safety. Recent revisions to the *Aeronautics Act* enable a new Civil Aviation Tribunal to adjudicate on such matters.

43. Note, however, that the validity of a civil cause of action created by federal statute will probably depend on whether it is "necessarily incidental" or "truly ancillary" to other provisions in the same statute or to regulation under a head of federal constitutional authority. See, for example, *City National Leasing Ltd.* v. *General Motors of Canada Ltd.* See also *MacDonald* v. *Vapour Canada Ltd.*

44. Legal and social histories of private prosecutions are clearly beyond the scope of this Paper, but it is suggested that an analysis of actual private prosecutions can reveal the extent to which they aid policy implementation. A preliminary analysis of this kind was made by Webb (1983: 284-322).

a licence represents the authorization of the Administration (or the "licensing authority") to a person ("the licensee") for a specified term. The licensee is governed both by generally applicable legislated standards and by specific conditions included in his licence. Provided the licensee complies with legal requirements, he is free to pursue the relevant activity. Legally, the licensee has no right to licence renewal or to tenure in the licence, unless it is expressly so stated. At first glance, licensing appears to be an ideal instrument for accommodating the public's general concerns while at the same time addressing the peculiarities of individual *administrés*.

Licences are used to regulate occupations, trades and activities where the principal public concern is in the matter of eligibility standards. Licences also allocate use of public property, such as natural resources and the air waves. Administrative action associated with allocative licences commonly involves formal and elaborate procedural protections. The licensing authority has a number of available licensing sanctions, such as revocation, suspension, refusal to renew or short-term renewal. A variety of factors can influence the imposition of sanctions. Where private parties are significantly interested in the policy being implemented or in the performance of *administrés* (as in content regulation of broadcasting), public hearing of licence applications is the norm. Where the policy attracts little attention beyond the immediately affected licensee (for example, *Radio Act* licences, except for the use of vertical amplifiers which can threaten aviation safety), licensing sanctions may be imposed without a public hearing. In some cases, delayed suspension of licence could have grave public consequences: in such circumstances, administrators often have been given extraordinary powers to suspend permission without convening public hearings (for example, the aviation safety inspector's authority to suspend documents of entitlement).

Licensing has been recommended as an optimal instrument in policy areas "where the relevant pattern of activity can be defined with sufficient specificity" (Spigelman, 1977: 91). There ought to be "clearly identifiable activities capable of performance and review in accordance with particular standards" (Rice, 1968: 586). The success of licensing as a policy implementation instrument might therefore turn on the clarity of conduct prescriptions and the ease with which a binary determination can be made about "correct" or "incorrect" behaviour. The certainty derived from such standards can greatly facilitate the task of the Administration. On the other hand, binary "yes-no" determinations about conduct may have little direct effect on policy implementation. In making public administration easier to perform and assess, the very basis for its existence, the implementation of policy, may be lost.

Individualized treatment of licensees is achieved mainly by the imposition of conditions and lesser prescriptions which address the particular circumstances of the individual licensee and the market in which he operates. These are supplemented by generally applicable licence conditions, statutes and regulations. Breach of a licence condition theoretically results in licence suspension or revocation. In some licensing schemes, compliance with regulations is made a condition of licensing, so that their breach can give rise to licensing action, prosecution for regulatory offence, or both.

A licensee acquires a kind of *de facto* tenure for the term of the licence even though its continuation is conditional on compliance. Where revocation or suspension for non-compliance with conditions is rare, tenure seems to extend beyond the term of the licence. In some licensing systems formidable procedural protections, with respect to the consideration of applications and the imposition of sanctions, safeguard the proprietary nature of the licence. The governing statutory instrument may specify that

no tenure exists in the licence (for example, *General Radio Regulations*, Part II, C.R.C. 1978, c. 1372, s. 20). However, in a regime where there is no competition for licences on renewal applications, the licensee appears to have interests or rights beyond the term. The CRTC, for example, does not accept competing applications when considering broadcasting licence renewal applications.[45]

Our main example of licensing is taken from study of the CRTC's regulation of broadcasting content. The procedure the CRTC follows in considering licence applications is very open and judicialized, with some important exceptions, such as time-limits for oral presentations and the absence of cross-examination. During public hearings, the CRTC and its counsel may examine the licensee's representatives about its application, its past performance and its new undertakings and plans. In an evolving matter such as content regulation, the public hearing of applications affords the licensing authority an opportunity to urge the licensee to do more and to do better. In other words, where the subject-matter of regulation lends itself to various interpretations, a public process may be an optimal forum for developing an understanding about performance objectives and for bilateral persuasion.

Since so many of the requirements governing the licensee's activities are particular to the licensee, the importance of bargaining is clear. Licensing allows such bargaining to occur, in connection with the formal processing of applications, in rule making and policy making, and commonly in consultations between the licensing authority and a licensee. Licensing often provides a formalized context for bargaining, although the respective powers of those involved in the bargaining process are not equal.

From the administrator's standpoint, the licence is a flexible instrument for policy implementation, capable of addressing a range of initiatives. The formal exercises of rule making and consideration of applications can serve to build consensus. In its decisions on applications, the licensing authority can praise or admonish the licensee for past performance and can set binding prescriptions and other requirements for future conduct. Licensing decisions can establish reporting requirements thereby allowing a double-check of the authority's analysis, while constantly reminding the licensee of the conditions with which it must comply. The licensing decision can also be used to increase the frequency of formal review, by shortening the licence term where allowed. Indeed, requiring frequent licensing applications (that is, for renewal) can become of itself a sanction: the licensee must commit significant resources to the preparation of applications, especially where support of experts and collateral approvals of other regulators may be required. A shorter licence term also requires more frequent contact with the Administration in preparation for public hearings, and at the hearing the licensee must justify its past performance and the degree to which it has or has not improved.

In a competitive market, the short-term renewal is a way of distinguishing degrees of compliance among competitors. However, if many licensees in a particular market are found to be non-compliant, it becomes difficult to make meaningful distinctions. Market competition is not a primary reason for regulation of broadcasting content, but in the case of FM radio regulation, the CRTC has prescribed station formats; competitors

45. This approach has been explored in the following materials: Babe (1979); Babe (1980); Babe and Slayton (1980); and Slayton (1981). Slayton suggests that institutionalizing competitive applications presumably would help correct failures and deficiencies: licence holders do not provide quality programming or observe their promises of performance; profits of licence holders are excessive, unjustifiable and objectionable; CRTC procedures do not take into account the differing information and transaction costs of relevant interests; and the consequences of non-competitive renewal and transfer applications are regulatory failure and unfortunate preferment of narrow and selfish interests.

in large markets are extremely concerned about "format interlopers." Implementation of content standards therefore gets mixed with licensee concerns about competition. The CRTC's express concerns relate more specifically to the question of choice for audiences than to the regulation of competition. Short-term licence renewals allow the Commission to address variations in compliance within a market, but if each licensee is given a different length of licence term, the licensing authority may be faced with the expense of arranging several public hearings: it is better management practice to convene one public hearing of applications for licences in the same market. Therefore, while the short-term renewal may often be the best response to non-compliance (given that the licensing authority will not revoke or suspend licences), such action may complicate significantly the logistics of the authority's operations in a given market and reduce the efficiency of its operations.

Licensing can allow the Administration to control its treatment of the *administré* in a relatively non-adversarial, more flexible manner. In that sense, licensing action is preferable to regulatory offence prosecution.[46] Licensing allows for an attention to detail that is not possible in prosecutions. Prosecutions can be necessary to control entry by unlicensed parties. However, a prosecution regime requires precision as to the nature of the prohibited conduct and a higher "quality" of evidence relating to private-party behaviour. Also, prosecutions may not often effectively influence future behaviour. Licensing can also address past behaviour, but licensing-related activities typically address future conduct, and can allow for bargaining about matters which have not been made precise by legislation. Much of what government wants to achieve is not easily reduced to precise prescriptions that lend themselves to effective prosecutorial action. The Administration is often left alone to resolve some inherent ambiguity or conflict in the goals expressed in legislation, either generally through rule making or in relation to particular subjects, through the very flexible instrument of the licence.

Some problems with licensing were identified (Eddy, 1981: 84 ff.) in connection with the limited measures which the Administration may invoke on detection of non-compliance. Short of licence suspension or revocation, imposing reporting requirements and requiring more frequent renewal applications, there are few legal options available to administrators, notwithstanding the wide scope of informal activities which are possible in licensing administration. The Administration should have some more appropriate intermediate means for reacting to non-compliance, such as "civil" penalties imposed by the licensing authority. These measures have been virtually ignored in areas other than customs, excise and income taxation.

Failure to invoke sanctions, where circumstances seem to demand some significant response to non-compliance, may undermine the integrity of a licensing system. The CRTC has noted this in some of its decisions. The licence must therefore be more than a context for relations: there must be a real possibility that the licence will be lost for non-compliance. Failing that, the regulatory program may atrophy: non-compliance addressed only by raised eyebrows, persuasion, nudges and minor administrative burdens may lead to more non-compliance and the ultimate deflation and withdrawal of policy goals.

Licensing is sometimes thought of as the only way in which the Administration can regulate certain activities. In other countries, however, imaginative solutions have been found to deal with areas which we, in Canada, regulate through licensing. Indeed,

46. It is arguable that some "economic offences" merit economic responses. Conviction for a regulatory offence is not often accompanied by a fine which measures up to the economic costs caused by the offending behaviour.

some operational models that apparently leave the Administration with less powers over the *administré* have in fact turned out to allow for better control. Thus, for example, the British system for implementing content policy in private broadcasting is substantially different: the Independent Broadcasting Authority (IBA) owns the transmission hardware, and "contracts" with private broadcasters who provide the programming. This contract clearly carries no right of renewal. Indeed, the IBA calls for competitive bids and has refused contract renewal on several occasions. Yet, the courts have refused to impose on the IBA the procedural trappings that constrain the CRTC, precisely because they have seen the relationship between the IBA and a broadcaster as being more akin to a contract than to a licence. The CRTC clearly does not exercise anything close to the degree of day-to-day control over content that the IBA does: the CRTC examines records of programming after broadcasting whereas the IBA screens and approves programming content before the material is broadcast. The systems are perhaps too fundamentally different from one another to allow fair comparisons: the United Kingdom first adopted an exclusively public broadcasting policy, and private interests have had to make gradual erosions; in Canada, the governance of broadcasting was originally conceived as a compromise between public and private interests, and in spite of many changes, the mix of private and public elements persist. It may also be that ownership of the hardware makes a significant difference in our legal culture. Consequently, as a model for policy implementation, the IBA may not be useful *per se* within the Canadian context. It may, however, help us reflect on new ways of dealing with old issues (see, for example, Sendall, 1982).

Ability and willingness to respond to licensee non-compliance by revoking or suspending licences depend substantially on the political support for the policy goals. None the less, we recognize the great variations, capacity for subtle treatment and flexibility of the licence for adjusting relations through licence conditions, and in those respects, we hold out licensing as a very important instrument for policy implementation.

C. Financial Incentives

In recent years, the federal government has increased its use of financial incentives to achieve policy objectives. The federal Department of Regional Industrial Expansion distributes over $1 billion in contributions annually, and has the authority to guarantee loans up to $1.3 billion (von Finkenstein, 1984). Federal corporate tax expenditures for 1980 were estimated at $6.2 billion (Howard and Stanbury, 1984: 150). Government financial incentives can take a variety of forms and names, including "contributions," "grants," "subsidies," "low-interest" and "forgivable" loans, "loan guarantees" and "tax expenditures." Each type has distinctive implementation characteristics; indeed, within each incentive type there are many distinct examples.

Government financial incentives typically promote such policy objectives as creating or maintaining jobs, stimulating Canadian research and development, creating opportunities for Canadian suppliers, modernizing Canadian industrial machinery, and encouraging environmental protection. The fact that government financial incentives are used to encourage these broad types of goals at the same time as providing economic stimulus for specific private sector projects makes financial incentives, at one and the same time, multi-faceted and unwieldy instruments.

Although the federal government can regulate only those matters falling specifically within its legislative jurisdiction, commentators have suggested that it can nevertheless spend or lend its funds to any government, institution or individual it chooses for any purpose it chooses; moreover, it may attach to any grant or loan any conditions it chooses, including conditions it could not directly legislate (Hogg, 1977: 71). In short, the federal government may be able to influence the behaviour of the private sector through financial incentives (grants or loans) where it could not use command-penalty methods.

Regrettably, the state of legal research concerning incentives is still in its infancy in Canada. LRCC study in this area has, to date, been limited to preliminary findings regarding incentives operating in the environment and broadcasting policy contexts (Webb, 1983; Lillico, 1985). In this part, legal, financial and administrative characteristics of the PPMGP and the ACCA tax subsidy for pollution abatement equipment are described as an introduction to the types of incentives currently used by the federal government.

(1) Definitions

For the purposes of discussion here, a grant is defined as "a conditional transfer payment made by government to a recipient ... for which the government will not receive any goods or services" (Fry, 1984:1). With loans, government focuses on recovering the money transferred at some later point, whereas with grants, government concentrates on levering a desired action from the recipient. With loan guarantees, government aims at recovering its money but pays out funds only if the recipient defaults on the loan. As well, government bears the costs of alternatives or other opportunities foregone in selecting another course of action (that is, opportunity cost) (see generally, Fry, 1984).

There are other, more subtle legal differences as well. For example, loan guarantees are payable directly out of the Consolidated Revenue Fund, and thus there is no need for annual appropriations; moreover, the authority for loan guarantees can be "buried" in a vote in an *Appropriation Act* where it is subject to minimal parliamentary scrutiny (von Finkenstein, 1984: 1-4).

Tax subsidies function as deductions from income or revenue; hence, they are most attractive to those who have income from which to offset the deduction. A "tax expenditure" is government revenue foregone rather than a positive act of appropriation of government funds (Webb, 1984: 7-9).

The above-outlined classification of financial incentives has some appeal. However, not everyone uses the same vocabulary,[47] and even federal personnel admit the distinctions sometimes blur in practice (Fry, 1984: 1).

47. See, for example, the Ontario description in Cass (1984).

(2) The Pulp and Paper Modernization Grants Program: An Example of a Grant Program

The PPMGP is a federal-provincial initiative in which government offers to subsidize up to twenty-five per cent of the "approved capital cost" of mill modernizations if recipients adopt government-approved mill redesigns. In consideration for providing financial assistance to industry, government is able to dictate some of the terms on which modernizations will take place. Briefly stated, the program has two major objectives: to make the Canadian pulp and paper industry more commercially viable and to reduce the impact of the industry on the environment. The Department of Regional Industrial Expansion plays the lead federal role in implementating the Program, while the federal Department of the Environment is responsible for ensuring that its environmental objectives are properly carried out.

The only federal statutory authority for the PPMGP is found in one long ambiguous sentence buried in Vote 11a of the schedule to the *Appropriation Act No. 5, 1973*. Appropriation Acts are presented to Parliament at regular intervals, they are under an automatic debating time-limit, and are usually so detailed and lengthy that they escape the normal close scrutiny given to other legislation (von Finkenstein, 1984: 4). The terms of the program vote refer to providing "measures for economic expansion and social adjustment ... for productive employment ... and access to ... opportunities." The actual description of the program is contained in a federal-provincial "subsidiary agreement." In short, the statutorily proclaimed objective is extremely vague and it thus provides a wide mandate for the program, but little direction as to what is and is not eligible under the program.

The PPMGP is a "shared-cost" program: the federal and provincial governments share the cost of the program within a particular province.[48] The ratio of funding differs from province to province. For example, in Ontario the federal contribution is thirty-three per cent of total government disbursements; in Newfoundland, it is ninety per cent. A federally proposed program may be difficult for provinces to refuse, even though it may be well down on a province's list of priorities. In effect, the federal government can induce provincial co-operation in the implementation of federal objectives through the shared-cost mechanism; moreover, the less wealthy provinces may have the greatest difficulty resisting shared-cost programs while being the ones most greatly affected by them (Webb, 1983).

The PPMGP is jointly administered by federal-provincial "Management Committees," comprised of representatives from the key federal and provincial departments concerned; for example, the federal members include one Department of Regional Industrial Expansion official (co-chairman) and one Department of Environment representative. Because eligibility criteria are described in vague terms, the Committee has wide discretion to interpret the provisions. While this promotes flexibility in bargaining, it also means that potential applicants and third parties have little advance indication of what types of projects will be approved. Although the amounts of government assistance to individual pulp mill applicants can be quite large, there are actually very few potential recipients of Modernization Program Grants (in all of Canada, there are roughly 150 pulp mills, and many of these do not need modernization). This stands in contrast to other more widely available grant programs of the federal government such as the Petroleum Incentives Program which is open to thousands of potential recipients, has

48. Information describing total federal and provincial funding is set out by Webb (1983: 548 ff.).

most criteria carefully outlined in advance, and operates in a comparatively mechanical fashion (see *Petroleum Incentives Program Act*, Part I; Lacasse, 1983; Webb, 1985: 1).

The applicant whose proposal for modernization is rejected has no clear legal recourse. Legislation does not put administrators under an obligation to provide reasons for their decision. Indeed, given the vague eligibility criteria, they may appear to accept and reject project proposals in an arbitrary fashion. There is no provision for third-party participation at the negotiation or enforcement stages. If, for example, administrators chose to ignore the fact that a grant recipient had not fulfilled its environmental protection obligations under a modernization contract, there is no method provided for third-party enforcement. Both *administré* and third-party recourse against the Administration are further hampered by problems of lack of information. Administrators tend to treat applications as confidential, and treat successful grant agreements as "contracts," to which normal rules about "privity of contract" apply.

The PPMGP has complemented the federal government's command-and-control pollution regime in the sense that the program is primarily directed at reducing pollution by a segment of the pulp and paper industry (the "existing" or older pulp mills) which has not responded to command-and-control techniques. It has operated in a non-confrontational, positive manner, and has encouraged government and industry to look at pollution abatement in a holistic fashion, where environmental protection is not an "add on," but is considered in light of, and in conjunction with, the other processes of the mill.

On the other hand, one might ask whether government should be financing the pulp and paper industry to meet its command-penalty standards. From an operational standpoint, does the existence of a PPMGP between the federal government and industry affect command-penalty prosecutorial decision making? The apparent incongruity in twinning command-penalty and financial incentives highlights the distinction between the ideal world and the real world of implementation: for many of the older pulp mills operating in Canada, compliance with the command-penalty effluent standards was not possible without major mill reconstructions. The PPMGP provided impetus for these mills to modernize their facilities; by doing so, they come into compliance with the command-penalty effluent standards. In effect, the program eased the transition from the old, less onerous rules to the new.

(3) The Accelerated Capital Cost Allowance (ACCA) for Pollution Abatement Equipment: An Example of a Tax Subsidy

Under the federal *Income Tax Act*, taxpayers can deduct from their income the capital cost of certain properties. The ACCA for pollution abatement equipment provides the taxpayer with a faster "write-off" for pollution equipment than for certain other properties. To be eligible for this form of subsidy, a property must be "primarily for the purpose of preventing, reducing, or eliminating" pollution. Versions of this tax subsidy have been provided since 1965.

Tax deductions such as the ACCA are expenditures by government in the sense that, if the deductions were not in place, government would normally collect money from the taxpayer: put simply, government is giving by not taking. This is a considerably less obvious method of providing assistance than is the direct act of disbursing funds:

once a tax deduction has become law, the amount of government expenditure (revenue foregone) is not revealed in the regular tax budgeting process. It is not necessary for Parliament to approve the appropriation of government monies for tax deductions; moreover, there is no "ceiling" on the amount to be expended by government pursuant to a tax subsidy.[49] Thus, from an accountability or visibility[50] standpoint, tax deductions are neither accounted for in the budget nor accorded the periodic parliamentary scrutiny which direct expenditures receive.

Usually, for a tax subsidy to be an incentive for changed behaviour by an *administré*, that *administré* must be in a position to offset the amount of the tax subsidy against his income or profit for a year (this may not be the case where "tax credits" are used: tax credits would allow the *administré* to "save" the amount owing from government for a future year, when he has income to offset the subsidy). Consequently, the ACCA for pollution abatement is attractive only to those pulp mills which are in a profit-making position. Ironically, it is those pulp mills in poor financial shape (that is, the old, non-modernized mills) which need abatement equipment the most and on which the ACCA for pollution abatement equipment has least effect.

The tax system is considered to operate in a "self-assessing" manner. Deductions are claimed by the taxpayer, but may be subject to verification on audit. In the case of "low-volume" programs such as the ACCA pollution abatement initiative, the Department of Environment will approve abatement projects in principle prior to their actual installation. With high-volume programs, such as the oil and gas tax deduction regime (which is intended to stimulate exploration and development of oil and gas properties), the self-assessment method is cost-effective for federal administrators. As a general observation, high-volume tax subsidy programs tend to operate in an automatic or mechanical function, with discretion structured through regulations, interpretation bulletins and advance rulings.

Generally speaking, tax subsidies do not require administrators to assess the *quality* of a taxpayer's actions; a pulp and paper mill operator could install abatement equipment which, although eligible for a subsidy, was not the most effective method of reducing the pollution discharged by the mill. Moreover, the ACCA tax subsidy provides no continuing incentive to *use* the abatement equipment, once installed. The tax system is geared to *expenditure* of the taxpayer, not his day-to-day actions. The ACCA tax subsidy is not a major factor in an *administré*'s decision whether or not to abate pollution; rather, it offers assistance once the decision to reduce pollution has been made. In this sense, the ACCA tax subsidy for abatement equipment may be of more symbolic value — as an indication that government will help industry meet its pollution standards — than a practical catalyst for changing behaviour. Tax matters are typically treated in strict confidence, so that information disclosure beyond the immediate parties concerned is unusual.

The ACCA tax subsidy for abatement equipment and the Modernization Grants Program are similar in that both amount to government financial assistance to achieve anti-pollution (and other) policy objectives. The general principle that one should not

49. See, for example, Margaret Munro, "Mercedes, Penthouse, Promises All Part of Scam," *The Citizen*, 13 June 1985, pp. A1 and A20; "Fines Reaped by Windfall from R&D Tax Credit Plan," *The Citizen*, 31 May 1985. The United States federal tax credit for research spending is another example of an incentive which produced unintended inappropriate consequences (see Brown, 1984).

50. Data about expenditures has been compiled by central agencies but this information has not, to date, been readily available to the public on a year-by-year basis.

benefit twice from the same act (that is, a double subsidy) appears to apply with respect to tax treatment of grants: a provision in the federal *Income Tax Act* requires that the amount of "assistance" received by a taxpayer is not to be included in the computation of deductible expenses for that taxpayer. With respect to interaction with the command-penalty regime, the ACCA tax subsidy is a two-edged sword: on the one hand, administrators may be able to bring the existence of the tax subsidy to the attention of an *administré* in the course of command-penalty negotiations, and in this sense the tax subsidy would be a small bargaining lever for the administrator. On the other hand, as with the PPMGP, the question can legitimately be asked, Should government be financing industry to meet its command-penalty standards?

While a tax subsidy for abatement equipment appears to be minimally effective in the environmental protection context, it may have greater utility in other policy contexts.[51]

(4) Summary Observations

Government financial incentives, as a method of influencing *administrés*' behaviour, are negotiated in a non-confrontational manner. Generally speaking, because they do not threaten private individuals with the loss of their life, liberty or property, they do not attract the heavy legal procedural protections generally associated with licensing and command-penalty mechanisms. This, in turn, means that they are normally easier and less expensive to administer. On the other hand, because they operate in a more informal legal atmosphere, many important facets of their operation are clouded in uncertainty: What are the rights of rejected applicants? Of concerned third parties? How much information can applicants and third parties receive concerning a financial incentive regime?

On a socio-economic level, because financial incentives involve very large expenditures of government money, some persons may find them more objectionable than command-penalty methods. This may be the case particularly where the incentives are intended to encourage behaviour which government is at the same time addressing through command-penalty instruments.

Effectiveness evaluations of financial incentives are often difficult: Would someone have installed pollution equipment, or explored for oil and gas in the North, or produced a Canadian television program even if the incentive scheme had not been in place? Perhaps what should be asked is not *would* the *administrés* have changed their behaviour without the existence of the incentive, but *when* would they have changed it?

D. Persuasion

Persuasion can be a principal instrument of policy implementation or an activity collateral to the operation of other instruments. For example, advertising may be conducted to "make perceived benefits greater than real benefits," and "to obscure the erosion of real benefits" (Trebilcock *et al.*, 1981: 33). Persuasion can be used as an instrument

51. "Study Shows Firms Favour Tax Breaks," *The Globe and Mail*, 17 March 1983, p. 88.

in its own right, as has been the case in activities of the CHRC. It quite properly calls such activities "education" or "information sessions." For our purposes, all such activities are subsumed within the meaning of "persuasion."

To what extent can persuasion replace other policy-implementation instruments? Persuasion has great potential to influence private behaviour at less social and economic cost than other instruments (Adler and Pittle, 1984; Stanbury and Fulton, 1984). In policy implementation, persuasion is usually followed by more persuasion. That may be accounted for in part by the characteristic absence of intermediate measures in Canadian public administration. There are as well several "attributes" of persuasion which commend themselves to administrators in the implementation of policy. Stanbury and Fulton (1984: 297) set out the nature of attributes such as informality and the somewhat "nebulous nature of [per]suasion [which] makes it more difficult for the 'targets' ... to challenge the constitutionality of the government's actions." Persuasion is highly reversible, flexible, targetable, potentially intense, useful to effect symbolic policies (that is, to show concern), immediately available, and may be popular when the marginal political cost of using other instruments is high (*ibid.*). However, the technical substitutability of persuasion may be rather limited (*ibid.*).

The Administration is commonly given authority to "supervise" (*Broadcasting Act*, s. 15) *administrés* which come under its authority: implicit in that power is the exercise of persuasion. In some instances, Administration is expressly given authority for persuasion.

> [The Commission] ... shall ... endeavour by persuasion, publicity or any other means that it considers appropriate to discourage and reduce discriminatory practices ... (*Canadian Human Rights Act*, s. 22(1)(*g*)).

The persuasion instrument poses considerable challenges to the Administration: to be effective, persuasion, like propaganda, ought to encircle the whole person (Ellul, 1965) without reaching beyond the mandate of an administrative unit. Propaganda has been described in a way which conveys an indication of its scope:

> In the midst of increasing mechanization and technological organization, propaganda is simply the means used to prevent these things from being felt as too oppressive and to persuade man to submit with good grace (*id.*: xviii).

That view is consistent with Max Weber's opinion about why people comply with rules in the absence of force:

> [Weber] identified three types of legitimacy which lead people to submit to authority without constantly being forced to comply. These were traditional authority, charismatic authority and the legal-rational type based on the acceptance of generalized rules (Gerth and Mills, 1958: 78 ff.).

There are many historical examples about the ways in which traditional authority and charismatic authority have, through persuasion, led people to comply with policy (Thomson, 1977). As for the legal-rational acceptance of generalized rules, it is clear that education and other forms of persuasion are important for informing parties about the rules. While it is important to distinguish pure information from persuasion, the distinction is not always clear. Vocabulary can obscure their effects.

Persuasion is pervasive throughout most policy implementation; its substantive limits extend to the limits of the Administration's mandates. The limits and public acceptability of the persuasion instrument are more difficult to circumscribe. According to surveys,

Canadians tend to frown upon partisan government advertising and to approve of persuasion campaigns directed at protecting society (for example, from drunk driving) or at improving the economy (for example, via tourism) (Goldfarb Consultants, 1982; Stanbury, Gorn and Weinberg, 1983). Deciding about acceptable limits for the use of the persuasion instrument poses major challenges for the reform of policy implementation.

In summary, the persuasion power of government has many manifestations. Education and persuasion may be side-effects or main thrusts of administrative activities. Publicity about non-compliance may have benign or intrusive effects on the *administré*. Persuasion can greatly improve the efficiency of implementation, and may in many instances be necessary for the effective invocation of command-penalty and incentive instruments. Persuasion, to be effective, requires a degree of organization and resource co-ordination which should arguably allow for due consideration of the probable effects of publicity on constituencies. So, notwithstanding the darker potential uses which can be made of persuasion, its importance for policy implementation is clear.

III. Combining Institutions and Instruments: Some Examples

A. Content of Broadcasting

The federal government has a variety of concerns about the content of broadcasting. Those concerns can be generally grouped as matters of nationalism, diversity, scheduling, morality and social values, pornography and obscenity, intellectual property, language, freedom of expression, commercial content, and quality of transmission (Clifford, 1983: 28-31). The breadth of those concerns defies simplified analysis, not only because of their range, but also because of the many interests of the various constituencies. For example, as in any communication, the messages in broadcasting have different significances for sources, channels and audiences (see *supra*, p. 21). Canadian government institutions attempt to influence messages, sources, channels and audiences of broadcast content. The front-line institutions conducting such efforts include departments (Communications, Revenue, Justice), agencies (CRTC, National Film Board (NFB)) and Crown corporations (CBC, CFDC — now Telefilm Canada, Canada Council). Other institutions, such as Parliament, courts and police, are occasionally used for implementation of policy respecting content of broadcasting. For the purposes of the present discussion, only the departments, agencies and Crown corporations are mentioned.

The Minister of Communications is responsible for most, but not all, government institutions involved in broadcast content policy implementation (for example, Department of Communications; CBC; CRTC; NFB; Canada Council; Telefilm Canada; but not the Departments of Justice and National Revenue or the courts). The Minister must achieve some consensus with his cabinet colleagues about aspects of cultural regulation. The Department of Communications, on the other hand, is in an advantageous position for evolving co-ordinated, coherent policy among institutions within the department's sphere of influence. The department has, for example, advanced policy proposals about Canadian broadcasting strategy, which envisage modified complementary functions for

institutions within its sphere of influence (see Canada, Department of Communications, 1983 and 1983a).[52] Those proposals, as well as more recent ones of the new government, recognize that changing one institution requires changes in others. The interrelated nature of the Canadian broadcasting system is expressly set out in the *Broadcasting Act*, and in the distribution of functions and instruments among the several institutions.

Each public institution concerned with broadcast content has a distinct mandate and combination of instruments. In the matter of Canadian content of television programming, the functions performed by each institution contribute to the implementation of the Canadian-content policy, which focuses essentially on nationalism and diversity. The CRTC, the instruments and functions of which have been more fully set out elsewhere in this Paper, is responsible for supervising the system mainly through policy development, licences and prosecution of offenders. In Canadian content, the CRTC has evolved an operational definition which was borrowed essentially from criteria established by the Department of National Revenue for capital cost allowance purposes and from the Department of Communications' CFVCO. This office performs a clearance function for Telefilm Canada's financial incentives.

In its implementation of government policy on Canadian content, the Administration uses many instruments, including financial incentives (Telefilm Canada, Canada Council), tax incentives (Department of Finance), public enterprise (CBC, Canada Council, Telefilm Canada), regulatory offence prosecutions (Departments of Communications and Justice, CRTC), licences (CRTC), primary production of Canadian film and video (CBC, NFB) and persuasion.

Broadcasting and film making are interrelated. The links developed between the programs of many of the institutions reflect this. Thus, some functions with apparently little relevance to broadcasting can have an effect on the contributions which institutions can make to the implementation of Canadian content in broadcasting policy. For example, Telefilm Canada, through its predecessor, the CFDC, used its incentives instruments to promote Canadian film and video production.

In the important matter of Canadian content in broadcasting, touching as it does on so many social and economic interests, the need is clear for coherence and co-ordination of administrative functions. A good example of an attempt to achieve such co-ordination and coherence is found in the CRTC's adoption of guidelines for Canadian programming to govern its regulatory instruments; the CRTC guidelines are substantially the same as the definitions utilized by the Departments of Communications and National Revenue for their respective roles in administering grants and tax incentive instruments. The advantages of such coherence to all parties are obvious.

B. Industrial Water Pollution Control

The EPS of the federal Department of Environment has been charged with the major responsibility for administering federal water pollution control initiatives. The EPS is not, however, the only government actor involved in environmental protection.

52. With the change in government in 1984 it was expected that the policy would be thoroughly reviewed again; indeed in April 1985, the Minister of Communications announced the creation of a "task force" to review broadcasting policy.

The federal Departments of Fisheries and Oceans, National Revenue, Regional Industrial Expansion, as well as provincial government institutions, all play important roles in environmental protection. Together, these actors administer a host of command-penalty instruments and financial incentives. In addition, a variety of other institutions (such as Parliament, the courts, Crown corporations) serve important "support" functions to the "front-line" actors described above.

The following description summarizes the actors and their functions in the area of federal water pollution control initiatives, and is followed by a brief description of the "institutional galaxy."

— *Federal EPS*: (1) administers *Fisheries Act* command-penalty effluent regulations, in conjunction with the federal Department of Fisheries and Oceans and provincial environment departments; (2) administers Accelerated Capital Cost Allowance (ACCA) for pollution abatement equipment, in conjunction with the federal Department of National Revenue; (3) administers Modernization Grants Program, in conjunction with the federal Department of Regional Industrial Expansion and provincial departments through "Management Committees."

— *Federal Department of Fisheries and Oceans*: administers *Fisheries Act* habitat protection provisions.

— *Federal Department of National Revenue*: administers ACCA tax subsidy for pollution abatement, in conjunction with the EPS.

— *Federal Department of Regional Industrial Expansion*: administers financial incentive programs (including PPMGP), in conjunction with the EPS and other provincial and federal actors through "Management Committees."

— *Federal Department of Justice*: conducts prosecutions for other federal departments.

— *Provincial Environmental Protection Departments*: administer their own command-and-control abatement regimes and co-administer federal effluent regulations.

Although in practice EPS is the lead federal actor involved in industrial pollution control, in law the programs the EPS administers are the responsibility of other institutions. Thus, EPS may administer the pollution control provisions of the *Fisheries Act*, but the *Fisheries Act* is nominally the responsibility of the Department of Fisheries and Oceans. An informal administrative arrangement between EPS and the Department of Fisheries and Oceans allows the EPS to carry out its command-penalty functions. EPS also has informal arrangements with many of the provinces which permit the provincial departments to take the lead roles in environmental protection. Similarly, EPS administers the environmental component of the PPMGP through its membership on the "Management Committees," even though nominally the program is an initiative of the Department of Regional Industrial Expansion. EPS certifies the equipment which qualifies for an ACCA tax subsidy for pollution abatement, although the Department of National Revenue has responsibility for administering the federal income tax legislation.

While these informal arrangements perform a basic structuring and allocation function among governmental actors, their informality presents at least two drawbacks. First, they carry no official status, and thus their terms can be violated without any real likelihood of reprimand. Second, *administrés* and third parties may find it considerably more difficult to become aware of informal *ad hoc* and often unpublished arrangements. These two characteristics can lead to confusion, misunderstanding and conflict among all parties concerned.

Each institution involved in implementing the federal environmental protection policy brings with it its own experience, perspective and bias. Informal arrangements link institutions to carry out a common policy objective, but frequently do not address the more subtle differences underlying an institution's involvement.

IV. Summary

Parliament delegates to various institutions the authority to implement policy by means of activities associated with legal instruments. Important legal issues about institutions and instruments of government are critical to the implementation of policy.

Our focus for research to support this Paper was on administrative activities associated with particular legal instruments. This chapter has addressed mainly issues associated with such instruments. Thus, we have found that prosecutions for regulatory offences are commonly given too much prominence in policy design, legislation and implementation. Each particular instrument has some specific technical and operational strengths and weaknesses; the built-in weaknesses of legal instruments are too often ignored. For example, in licensing, administrators are able to develop standards specific to the individual *administré*; however, in some scenarios, the licensee acquires *de facto* tenure in the licence, because the licence is not revoked or suspended when non-compliance is detected. Furthermore, licensing often attracts procedural trappings which may unduly encumber policy implementation. In the administration of financial incentives such as grants, procedures are less formal; the rights of prospective applicants and third parties are unclear, as well as the legal characterization of grants. As for persuasion, legislation sometimes countenances such activities, but there are difficult questions about acceptable limits.

There are a number of other federal penalty-type instruments which are ripe for study and reform. Administrative imposition of fines for tax evasion deserves separate treatment. The revenue penalties are the most outstanding example of administratively imposed financial penalties. Another type, the "civil penalty," is more commonly used in the United States than in Canada (Diver, 1979). In Canada, some administrators would very much like to have available intermediate measures, such as civil penalties, to address minor instances of non-compliance. CATA may soon have such measures available, through amendment of the *Aeronautics Act*.

Ticketing is another instrument which shows promise. Already, the Department of Justice has explored ways of standardizing the numerous provisions in the area (see note 39). Questions remain, however, about the processing of ticketed offences: Should they continue to be treated as summary conviction offences? Should such matters be treated outside the criminal courts? What language, procedures and dispositions ought to be used? The expected implementation of a new ticketing plan by the Department of Transport, for *Transportation of Dangerous Goods Act* offences may eventually furnish needed empirical information in this regard.

In some of our Briefing Papers (Dunning, 1981; Dunning, 1982) we explored a range of "alternative" administrative, regulatory and economic techniques which are

used in Canada and the United States to implement policy.[53] Those techniques have important policy implementation implications[54] and should be further explored. Our research about instruments has, to date, only scratched the surface of a huge body of examples in each instrument type. It is our hope that exposition of issues about legal instruments of implementation will lead to increased attention by the legal community.

It would be out of place in this Paper to try to draw definitive conclusions about the relative value of different instruments in given contexts. Indeed, some may disagree even with the very broad statements we have made here. Our intention in this Working Paper is not to close the door on the area, but rather to raise issues in a way that will promote an optimal level of discussions.

We are interested in the extent to which one instrument may be substituted for another. Issues about instrument choice should be addressed in view of information about a body of real-life examples; our empirical work (Clifford, 1983; Webb, 1983) contains the kinds of examples needed. As well, attention ought to be given to the instruments for use by private parties.

The descriptions we have made of instruments may seem to imply a high potential for substitutability. Where presented in the context of their potential for substitutability, the features of particular instrument examples take on a greater significance for policy makers and draftsmen, and indeed for all parties. A catalogue could be created and maintained by government for the use of civil servants and the public in which governing instruments could be listed with comments on strengths and weaknesses with reference to specific examples (Stanbury and Fulton, 1984).

The relationships between instruments and institutions bring out difficult legal questions. Should the same institution administering command-penalty sanctions also be negotiating grants with *administrés*? The idea of co-ordination also highlights the interrelationship between institutions and their instruments. Co-ordination is important for several reasons. For example, institutions could agree about policy goals and use of instruments where legislation is silent or confusing. Numerous questions about co-ordination need discussion and analysis. To what degree should institutions share information about *administrés*? To what extent can or should institutions co-ordinate their use of instruments among a shared group of *administrés*? Given the variations of legal

53. Strictly speaking, many of the so-called "alternative" techniques are not alternatives to regulatory offence prosecutions. Rather, they are non-offence methods of implementing policy. The American categories of such "alternative techniques" include compliance reform, economic incentives, enhanced competition, information disclosure, marketable rights, performance standards, tiering and voluntary standards (see the review in Dunning (1982)). The Federal Statutes Compliance Project of the Department of Justice has conducted a preliminary investigation of the use of some of these techniques, by some departments and agencies, as alternatives to regulatory offence prosecutions.

54. It is important for implementation that administrators become familiar with generally accepted practices. When a body of examples is known by administrators the techniques can be used in other appropriate circumstances. "Tiering" is an obvious example: it is to be expected that *administrés* who have histories of non-compliance will have their operations inspected more closely and more frequently than *administrés* who have better histories of compliance. Some Administrations, such as the Departments of Agriculture and Consumer and Corporate Affairs, have developed systems such as FOIL (Frequency of Inspection Levels) which "tiers" inspection on the basis of compliance records. The FOIL system is established administratively; a more formal model is found in the *Metal Mining Effluent Regulations*, C.R.C. 1978, c. 819, which established a similar system for "tiered" inspections. Dissemination of information about such measures can help improve efficiency of an Administration's implementation activities. As well, knowledge about similar practices can improve the confidence which administrators bring to their activities.

supervision of institutions, are they able to co-ordinate implementation effectively? Research of such legal issues about institutions would be useful for improving implementation.

Choice of institution can be as important to the effectiveness of implementation as is choice of instrument. The two decisions should be made together: the institution used to convey a particular policy should not be hastily considered as an afterthought to instrument choice. The two go hand in hand.

Generalizations about institutions and instruments are dangerous outside of specific policy contexts. That being said, however, one general observation does hold true: the practices of policy implementation are often quite different from the appearances of legal order. For example, bargaining between administrators and *administrés* pervades every part of the implementation process. Despite the many offence-creating provisions, few prosecutions are undertaken; departments which appear to be administering command-and-control instruments may give more attention to financial incentives. That conclusion underscores our fundamental observation that government policy cannot always be discerned from statutory descriptions of institutions and instruments; public policy is in the implementation activities of government administrators.

CHAPTER FOUR

Activities of Parties in Policy Implementation

In this chapter, we review policy implementation activities associated with some familiar legal instruments. We have divided our descriptions of activities into four broad categories: those associated with licensing, persuasion, regulatory offence prosecutions and financial incentives administration. Sample policy implementation activities of parties are set out to allow description of what individuals do: In meeting the needs of legal instruments, what is being done by people in the system? Who participates? Who provides or obtains information? How is information analysed, acted upon and disseminated? The approach taken in this chapter stands in contrast to some of the "relational contexts" described in Chapter Two, and the instrumental discussions of Chapter Three.

The relationship between discretion and rules is a theme which pervades analysis of policy implementation activities.[55] How do administrators decide which grant application they will approve? When should a licence be revoked? How are decisions to prosecute made? On the one hand, administrators need some flexibility in applying a policy to individual circumstances. On the other, administrators, *administrés* and third parties all need the guidance and certainty which flow from pre-established rules and procedures. As we shall see, non-legislated rules (that is, administrative guidelines, procedure manuals, and so on) can perform a major role in structuring the "bare bones" discretion which typifies much federal legislation.

It is difficult to generalize about implementation activities because there is such variety even within a specific implementation technique; for example, licensing regimes are implemented through a distinctive range of parties' activities depending on the regime in question. In any implementation there is usually a great deal of overlap and conflict among activities, instruments, actors and institutions. The discussion which follows is only meant to give the reader an indication of the range of activities associated with implementation techniques and is not intended to be comprehensive.

I. Administrative Activities: Issues

There is a wide range of private parties' activities in policy implementation. People apply, negotiate, defend, report, produce and consume goods and services, suffer the

55. For examples of discretionary powers included in federal legislation, see Anisman (1975). For discussions of problems associated with discretion, see: Davis (1969); Hart and Sacks (1958); Jowell (1973); Wexler (1975).

supervision of institutions, are they able to co-ordinate implementation effectively? Research of such legal issues about institutions would be useful for improving implementation.

Choice of institution can be as important to the effectiveness of implementation as is choice of instrument. The two decisions should be made together: the institution used to convey a particular policy should not be hastily considered as an afterthought to instrument choice. The two go hand in hand.

Generalizations about institutions and instruments are dangerous outside of specific policy contexts. That being said, however, one general observation does hold true: the practices of policy implementation are often quite different from the appearances of legal order. For example, bargaining between administrators and *administrés* pervades every part of the implementation process. Despite the many offence-creating provisions, few prosecutions are undertaken; departments which appear to be administering command-and-control instruments may give more attention to financial incentives. That conclusion underscores our fundamental observation that government policy cannot always be discerned from statutory descriptions of institutions and instruments; public policy is in the implementation activities of government administrators.

CHAPTER FOUR

Activities of Parties in Policy Implementation

In this chapter, we review policy implementation activities associated with some familiar legal instruments. We have divided our descriptions of activities into four broad categories: those associated with licensing, persuasion, regulatory offence prosecutions and financial incentives administration. Sample policy implementation activities of parties are set out to allow description of what individuals do: In meeting the needs of legal instruments, what is being done by people in the system? Who participates? Who provides or obtains information? How is information analysed, acted upon and disseminated? The approach taken in this chapter stands in contrast to some of the "relational contexts" described in Chapter Two, and the instrumental discussions of Chapter Three.

The relationship between discretion and rules is a theme which pervades analysis of policy implementation activities.[55] How do administrators decide which grant application they will approve? When should a licence be revoked? How are decisions to prosecute made? On the one hand, administrators need some flexibility in applying a policy to individual circumstances. On the other, administrators, *administrés* and third parties all need the guidance and certainty which flow from pre-established rules and procedures. As we shall see, non-legislated rules (that is, administrative guidelines, procedure manuals, and so on) can perform a major role in structuring the "bare bones" discretion which typifies much federal legislation.

It is difficult to generalize about implementation activities because there is such variety even within a specific implementation technique; for example, licensing regimes are implemented through a distinctive range of parties' activities depending on the regime in question. In any implementation there is usually a great deal of overlap and conflict among activities, instruments, actors and institutions. The discussion which follows is only meant to give the reader an indication of the range of activities associated with implementation techniques and is not intended to be comprehensive.

I. Administrative Activities: Issues

There is a wide range of private parties' activities in policy implementation. People apply, negotiate, defend, report, produce and consume goods and services, suffer the

55. For examples of discretionary powers included in federal legislation, see Anisman (1975). For discussions of problems associated with discretion, see: Davis (1969); Hart and Sacks (1958); Jowell (1973); Wexler (1975).

effects of non-compliance, acquiesce,[56] contravene, observe and complain. This range of activities can be understood best in connection with policy implementation examples as are set out in the following sections of this chapter. Administrative activities, for their part, deserve a few more general comments from the outset.

The Administration's activities are as diffuse as those of private parties. The Administration may be doing no more than reacting (that is, detecting violations, warning, prosecuting). It may have a mandate and appropriations to provide incentives, or it may undertake massive persuasion campaigns to achieve compliance. It may have an army of inspectors or access to the resources of other agencies. It may act in concert with fellow actors and thereby co-ordinate a range of activities geared to implementing a common policy. Its staff may conduct enforcement activities as well as other duties which are more conciliatory in nature.

The main difference between private-party and administrative activities is that the latter are more completely circumscribed by a framework of law. The common law has long supported activities necessary for the exercise of statute-conferred power. The *Interpretation Act* also is instructive about the matters of defining public officers and the powers of persons, officers and functionaries:

> **2.** (1) "public officer" includes any person in the public service of Canada
>
> (*a*) who is authorized by or under an enactment to do or enforce the doing of an act or thing or to exercise a power, or
>
> (*b*) upon whom a duty is imposed by or under an enactment.
>
> ...
>
> **26.** (2) Where power is given to a person, officer or functionary, to do or enforce the doing of any act or thing, *all such powers shall be deemed to be also given as are necessary to enable the person, officer or functionary to do or enforce the doing of the act or thing*.[57] [Emphasis added]

When one seeks definitions of "inspector," "investigator," "analyst," "negotiator or other official," it may be more appropriate to examine their powers.[58] If an inspector is given authority to enter premises, what activities are necessarily incidental

56. Seidman (1978a: 48), argues that "an actor will obey a rule if, but only if (1) a specific rule exists, (2) of which he learns, and which he has both (3) opportunity and (4) capacity to obey, (5) which serves his interest to obey, (6) which he perceives as to favour his interest, and (7) which he will be more likely to obey if he decides in a public, participatory process." See also Kadish and Kadish (1973).

57. Subsection 26(2) is consistent with the longstanding position of the common law, since *Franklin's Case*, when Sir Edward Coke expressed the court's deference to the operational width of discretion granted by law: "When the law gives anything to anyone, it also gives those things without which the thing itself would be unavailable." [Original in Latin] See also *British Columbia Development Corporation* v. *Ombudsman* (p. 311).

58. The Administration has ongoing difficulties with its attempts to arrive at satisfactory definitions for purposes of its job classification scheme. For example, the precise nature of the powers of customs officers was the subject of detailed investigation by the Treasury Board in the early 1970s. Customs officers were not satisfied with having been included in the Clerk Regulatory (CR) group. They then lobbied to have a special category created for them. Later, Treasury Board investigations included interviews and ratings about duties performed. Especially revealing were the descriptions given by interviewees about their responsibilities and exercises of discretion in situations where considerable judgment must be brought to bear. One wonders whether the officers would have been as candid about their exercises of discretion if the interviews had not been conducted pursuant to their self-interested ends: for Law Reform Commission purposes, for example. The classification problem was ultimately

to effect the particular entry? To what extent should the activities be made explicit? Does the conferment of regulatory powers on administrators tacitly include a set of support activities? Support may consist in providing information, suggesting solutions, conducting diagnosis, providing recommendations, assisting an *administré* with implementation, and making suggestions about improving organizational effectiveness. If those associated activities were to be specified in legislation, this would mark a departure from the current minimalist drafting style of federal legislators. How precisely should legislation describe administrative activities for the implementation of policy? Does fuller elaboration provide greater protection for private rights?

Administrative activities in policy implementation also raise important issues concerning the delegation of powers: What kinds of decision-making authority should government delegate to its various creatures? What controls or fetters ought to be placed on what kinds of exercises of discretion? To what persons or bodies should the government bodies be permitted to subdelegate what kinds of discretionary authority? By what means should government bodies be required to demonstrate the accountability of their programs? Given the defects of adjudication and other participatory procedures and their limited capacity to deal with polycentric problems, what is the role for law in ensuring effectiveness, fairness and efficiency of implementation activities?

The study of activities throws light on the practical features of available instruments. It also illustrates the human details of skill and style which in part account for the disparity between an agency's prescribed mandate and the policy which is actually implemented. Our empirical work gave us a sampling of information about what administrators really do, and why they do it. This has allowed us to see some of the most crucial issues in policy implementation. What are administrators doing? How are their priorities set? How do their duties relate to the achievement of program goals? How do the instruments available to them shape, enhance, hinder or contribute to the effectiveness, fairness and efficiency of their activities? How do staff activities relate to the activities of other public actors in the sector? How do staff select from *administrés* those who shall receive detailed attention through monitoring, and so forth? What background, training and continuing education are necessary for the performance of what kinds of functions? What standards of professional conduct ought to prevail in dealings with *administrés*? What feedback should staff be delivering to management about performance? What kinds of roles should staff play in what kinds of relationships? Given the scarcity of resources, how can roles and responsibilities be assigned so that effective, ongoing relationships can be maintained? What authority to make discretionary decisions about matters affecting private interests ought to be delegated down the line to staff? What style should the administrator adopt for dealing with its constituency?

---

resolved in 1974 when the Treasury Board amended its classification standard and structure for the Program Administration Group to include CR5, CR6 and CR7 Customs and Immigration officers from the Clerk Regulatory group. The general minimum qualifications are described in terms of academic prerequisites. No mention is made of the nature of job training, notwithstanding the rather formidable description of duties, including: the collection of taxes and other money from the public; the examination or assessment of persons or goods entering or leaving Canada and the taking of actions required to ensure compliance with the law or regulations respecting such movement (see Canada, Treasury Board, 1974). Customs officers are responsible for ensuring compliance with portions of a vast number of statutes as well as those which are entirely related to Customs and Excise. Although the public interest is high in matters controlled by the department, one might understandably shudder to think of the *ad hoc* measures taken to ensure compliance.

These are but a few of the issues raised by administrative activities in policy implementation. Some others will be touched upon in the following sections. The ones that we underline here, however, permeate all areas of policy implementation and consequently, must be kept in mind throughout.

II. Activities in Relation to Regulatory Offence Prosecutions

A "regulatory offence prosecution," as used here, refers to administrative attempts to prohibit or control a certain behaviour through the use of legislated, non-criminal command-penalty provisions. A monetary or other type of penalty (for example, imprisonment) is attached to the offence. For the penalty to be invoked, an administrator or other party (for example, a private prosecutor) must initiate an action (that is, lay an information); the appropriate adjudicating body must then decide whether the conduct in question constitutes an offence, and if so, the extent to which the offending behaviour should be penalized.

Prosecutions are often used in conjunction with other instruments; for example, it is an offence to operate a broadcasting facility without a licence (*Broadcasting Act*, s. 29(3)). To take another example, at the same time as the federal government restricts the amount of effluent discharged by the pulp and paper industry through command-and-control regulations, it offers grants to certain pulp mills which will include environmental protection measures in mill modernizations. There may be overlap and conflict of activities when prosecutions take place coincidentally with persuasion, licensing or financial incentive implementation. For the purposes of discussion here, prosecution activities will be examined in isolation from other implementation functions, even though prosecutions often act essentially as a backdrop to other administrative activities.

The three basic types of activities associated with offences are those related to information gathering, enforcement and informal negotiations. Each group of activities is examined below from the perspective of the administrator, *administrés* and third parties.

A. Information Gathering

To operate effectively the offence prosecution process requires a constant inflow of information concerning the status of individual *administrés* in relation to the standards established by the regime. Government makes use of its own and third-party information-gathering resources to help carry out its implementation activities. As well, the *administrés* themselves are often the most important sources of information about their own conduct.

Special corps of administrators are responsible for the gathering of information pertaining to private parties' behaviour: these are frequently referred to as "inspectors," "investigators," "monitoring and surveillance units," and so on. To carry out these information-gathering activities, administrators are often given "search and seizure"

powers, allowing them to enter premises to inspect or remove records (for example, *Fisheries Act*, s. 33.2. See Webb, 1983: Chapter V). It is an offence to obstruct an administrator in the course of his investigation work (for example, *Fisheries Act*, s. 33.4). In addition, administrators from one department or agency may obtain information concerning *administrés* from another department or agency, from another level of government or from private party complainants (Webb, 1983: Chapter V).

An administrator will find it more or less difficult to obtain information depending on factors such as information availability, degree of intrusiveness required to obtain information, the degree to which administrator and *administré* share goals, the benefits that the *administré* may hope to derive from allowing access to the information he controls, and so on. Information gathering is almost always intrusive, and this raises a certain number of issues. What are the limits of intrusiveness, for what kinds of places and for what kinds of activity? Who should do the intruding? What background and training should potential administrative searchers have in matters of enforcement techniques and technical knowledge? Should staff who conduct administrative searches be charged with other functions such as advising and consulting? What collateral or remedial powers should administrative searchers have (for example, a power to suspend operating certificates)?

The need to process information must be taken into account. In some cases, information analysis is not difficult and leads to immediate determination of non-compliance. For example, airworthiness inspectors can quickly recognize many instances of non-compliance. In other situations, determinations are more problematic. Thus, when violations of section 33 of the *Fisheries Act* are suspected, the responsible officer collects effluent from the suspected source and has a test conducted where rainbow trout are introduced into a sample of diluted effluent and observed over a period of time: immediate determination of non-compliance in these circumstances is difficult. Analysis may require attention to detail about conduct which involves more than a single discrete event: in the licensing of broadcasting content, for example, television Canadian-content quotas are measured for the whole year and FM radio content analysis requires the painstaking designation to content categories of each second of broadcast time.

The Administration's chief concerns about information on private-party conduct are its adequacy and veracity.[59] The Administration needs to know not only when a violation is or might be occurring, but also when it is likely to occur in the future, so that it can be anticipated and perhaps prevented. To this end, administrators are occasionally given powers to demand plans and studies, regarding possible future actions of *administrés* (for example, *Fisheries Act*, s. 33.1).

There are many aspects of the information-gathering process which are of direct concern to *administrés*. Three such characteristics are the following.

> *Confidentiality*: *Administrés* are frequently concerned that commercially viable aspects of their operations might be disclosed to the public and to their competitors. Moreover, in the course of negotiations, *administrés* may take positions which, if made public, could be damaging to their reputation. The introduction of access-to-information legislation can heighten the fears of *administrés* in this regard.

59. This is true even of information obtained from the *administré* himself. In *R.* v. *Suncor*, p. 285, an *administré* argued that the information he had supplied pursuant to a reporting requirement was not accurate, and therefore that charges should be dismissed.

Expense/Disruptiveness: The quality and amount of information required of *administrés* can be both time-consuming and expensive (Dunning, 1982). The problem is particularly acute for those who are subject to several different regimes (for example, health and safety, labour, environmental protection, product safety).

Reasonable Search and Seizure: Section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provides that search and seizure is only authorized where there are "reasonable grounds." While the exact meaning of the term "reasonable" is yet to be enunciated, it seems that many longstanding search and seizure practices will now be re-examined and modified in light of the Charter (see Reid and Young, 1985).

These and other issues illustrate the ways in which the Administration's needs for complete information about conduct are frequently in conflict with the *administré*'s desires for a commercially viable operation.

From the perspective of third parties, the central issue in this area is *accessibility*. How do they find out about individual *administrés*' operations? As was described earlier, administrators and *administrés* alike commonly raise the shield of confidentiality. The new *Access to Information Act* can help third parties learn of both Administration and *administré* activities, but even if this formal route should prove successful, there are problems of expense and interpretation of the information. Often, raw evidence must undergo sophisticated, expensive analysis before it can be interpreted. Because of a lack of resources to pay for this analysis, third parties can in effect be excluded from meaningful participation in the regulatory offence process.

B. Enforcement

To the layman, the enforcement process associated with offences may seem quite straightforward: first, determine whether an *administré* has committed an offence. If a violation is detected, prosecution should follow. The actual process is considerably more involved. Many detected violations are not prosecuted; instead, administrators often prefer less formal methods of inducing compliance, such as negotiation, warnings and persuasion. Reasons for decisions not to prosecute run the gamut, from perceived inadequacies in the evidence needed to support convictions, to lack of faith in the value of prosecutions, to apprehensions about the formal and public nature of legal proceedings.

Concerns with the enforcement process vary, depending upon the perspective of the parties involved. From the standpoint of administrators, the major issues relate to prosecutorial discretion: *When* is the decision made to switch from non-confrontational approaches to prosecutions, and *on what basis*? These issues are also of major interest to *administrés*, but perhaps their overriding concern is with *consistency and certainty* in prosecutorial decision making from one day to the next, and *equality of treatment* from one *administré* to another. While all these issues are important to third parties, they are often left with the much more basic, preliminary question of *participation*; they can become involved in the enforcement process as complainants and private prosecutors, but their participation in the administrator's prosecutorial decision making is often minimal. These aspects are explored below.

In Canada, unless legislation specifically compels enforcement through imperative language, there is no legal necessity for Administration to resort to prosecutions at each detected transgression (Williams, 1956; Burns, 1975: 293). Instead, administrators exercise discretion as to when and how to apply legislation. Administrators may choose to adopt a *selective* enforcement strategy, in which only certain types of fact situations will result in prosecutions (see generally, Evans *et al.*, 1980: 792-826).

There is a wide range of reasons why administrators might decide not to prosecute. Administrators may feel that courts lack technical knowledge in a particular area and that this reduces the likelihood of a conviction or significant penalty. Administrators may find prosecution to be a slow and expensive process. Those administrators who are in day-to-day contact with an *administré* may resist the transfer of control over an *administré's* situation to prosecutors and courts. They may feel that initiating a prosecution jeopardizes otherwise harmonious and constructive relations. Prosecutions entail formalism and publicity, neither of which administrators might desire. Administrators may not have faith in the knowledge, commitment and capabilities of Crown counsel. Even if a conviction is entered, administrators may be sceptical about the effect of the prosecution on either the convicted party or the broader constituency. Administrators may be wary of injuring provincial sensibilities; where jurisdiction is shared, there may be informal agreements between departments not to prosecute. Administrators may perceive their role as primarily conciliatory, with prosecution only an option of last resort.

The decision whether to prosecute rests on many factors, including the behaviour and attitude of the alleged violator, his current efforts to correct the problem, the receptiveness of the court toward convictions for offences of this or a similar kind, the strength of the evidence, and the probability or preference for another enforcement authority carrying out a prosecution (that is, the province, or another agency of the federal government).[60] To take an example, in the case of *Fisheries Act* pulp and paper prosecutions, federal administrators may consider the following factors: (1) courts are often reluctant either to convict industrial polluters or to levy substantial penalties; (2) it is difficult to prove sublethal deleterious effects of effluent; (3) the provinces have water pollution legislation of their own in place and by administrative arrangement are usually considered the lead enforcement authorities; (4) rivalries exist among federal institutions as to who should bring the prosecution; (5) many pulp mills are currently receiving federal and provincial funding for mill modernizations which should remedy major water pollution problems; and (6) many pulp mills have entered informal "compliance agreements" with the federal government, allowing short-term violations of the effluent standards in return for commitments to long-term compliance (Webb, 1983: Chapter V; see *infra*, Informal Negotiations).

Legislation often provides minimal guidance as to how to make decisions about the enforcement of offence provisions. The *Fisheries Act*, for example, contains no indication of how to resolve the "job versus fish" dilemma. Read literally, all violations would appear to be worthy of prosecution, regardless of competing resource uses. A few Canadian statutes have adapted to a more sophisticated approach; they explicitly require administrators to consider other resource uses (*Ministry of Forests Act* (B.C.), s. 4(c)), or authorize and structure federal-provincial administrative arrangements (*Transportation of Dangerous Goods Act*, s. 25). These statutes serve to refute any

60. In his empirical study of the exercises of prosecutorial discretion, Rabin (1972) found that United States attorneys wish to improve or maintain their high conviction rates, given the importance attached to those rates as a measure of their performance. In the process of making concrete decisions regarding whether or not to prosecute a particular violator, he also found that the following considerations arise singly, and more often in combination: (1) case-load considerations; (2) magnitude of the violation; (3) court-perceived criminality of the offence; (4) special characteristics of the defendant; (5) existence of alternative sanctions; (6) adequacy of the case; (7) equality of treatment of regulated parties; and (8) special interest influence. While Rabin's analysis is illuminating, he does not place it in the broader context of policy implementation. Indeed, within his limited focus on command-penalty mechanisms, Rabin admits that he has ignored alternative administrative action such as the revocation of a licence, because he did not encounter it in his study.

claims that detailed language in legislation necessarily goes against Canadian legal drafting traditions. Where the statute provides a relatively detailed statement of policy and structure for policy implementation, the administrators get a much clearer idea of how offence provisions are to be enforced, and can therefore carry out their activities confident that their actions are supported by law. Similarly, more explicit, structured legislation and guidelines allow *administrés* and third parties to anticipate the consequences of policy implementation on their activities.[61]

As was stated at the outset of this section, a key consideration for *administrés* is that there be consistent and certain enforcement, from one day to the next, and concomitant with that, equality of treatment from one *administré* to another. Typically, *administrés* must budget and plan their activities months and even years in advance: inconsistent or uneven enforcement frustrates the best laid plans. The principle of equality before the law has been embodied in paragraph 1(*b*) of the *Canadian Bill of Rights*, and subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, but it is not clear at this time whether these provisions could be used to defeat selective or random enforcement strategies. In theory, at least, these provisions appear to be open to this interpretation, although to date Canadian courts have not construed them in this manner. Recently, the federal government has been making some effort to standardize and centralize its prosecutorial decision making, in anticipation of the effect of subsection 15(1) of the Charter.[62]

The American experience suggests that if the Crown can demonstrate a rational basis for its prosecution policy, it may be upheld.[63] In the United States, courts have held that it is not a defence to a criminal charge that others were unpunished for the same offence.[64] However, the terms of the American law do not exactly parallel the Canadian provisions and thus comparisons are both problematic and difficult.

For third parties, meaningful participation in the enforcement process is a major concern. If *administrés* are violating the law and not being prosecuted, third parties often want to know why. If no satisfactory explanation is forthcoming, third parties are increasingly taking enforcement action on their own. Third-party participation in the enforcement process has been treated differently from one regime to another. In

61. The issues raised do not touch on matters of entitlements of private parties whether *administrés* or third parties. As well, it is outside the scope of the present Paper to discuss either the setting of public policy agendas or the available options.

62. Thus, in a move apparently sparked by public criticism that the Crown applied the law arbitrarily, as well as in anticipation of the impact of section 15 of the Charter, the federal government standardized the exercise of discretion with respect to all persons charged with illegal drug importation. See M. Strauss, "Move to Standardize Drug Importing Prosecutions," *The Globe and Mail*, 10 January 1985, p. B9.

63. A constitutional violation may exist only where selective enforcement is designed to discriminate against the persons prosecuted, without any intention to follow it up by general enforcement. Test cases and selective prosecutions with a view to general deterrence are allowed (see *People* v. *Utica Daw's Drug Co.*).

64. *Oyler* v. *Boles*; *People* v. *Gray*.

some jurisdictions, prosecution policies have been promulgated which obligate administrators to provide information regarding individual *administrés* in cases where administrators have decided not to prosecute (Gibson, 1983: 47). Some offence regimes require the prior consent of the Attorney General before third-party prosecutions take place (for example, *Canadian Human Rights Act*, s. 46); in contrast, others freely permit prosecutions by third parties (for example, *Fisheries Act*, s. 33). In fact, in some cases financial incentives are offered for third-party complaints which lead to prosecutions, and for private prosecutions themselves.[65] The effects of third-party involvement at the enforcement stage are varied, and subject to a number of interpretations. On the one hand, third-party or private prosecutions can be a useful "check and balance" to ensure that government enforcement authorities do not lose their prosecutorial enthusiasm. Private prosecutions can be an excellent method for bringing incidents to the attention of administrators, *administrés* and the public generally. On the other hand, private prosecutions can disrupt a selective prosecution strategy (see, generally, Webb, 1983; Chapter V). As a last resort government can "stay" private prosecutions; however, because of the political repercussions of such actions, "stays" of prosecutions are rare. In effect, third-party prosecutions are often a poor substitute for earlier public participation in the policy implementation process; where third parties can get involved in rule making and negotiations, they are more likely to support the Administration's enforcement strategy.

C. Informal Negotiations

While the terms of regulatory offence legislation usually do not admit to it, there is often a substantial amount of informal negotiations taking place in conjunction with enforcement and information-gathering activities. An illustration of this is the elaborate "compliance schedule" and federal-provincial administrative arrangements associated with implementation of the *Fisheries Act* and *Pulp and Paper Effluent Regulations* (see Webb, 1983: especially Chapter V). Such negotiations, and the informal arrangements they typically produce, are at least partially the result of a simplistic or inadequate legislative framework for implementation; in effect, administrator and *administré* are left to work out the "real rules of the game" by themselves. These informal types of arrangements appear to be unenforceable in court, leading to a protective, "hush hush" implementation environment, since administrators cannot explicitly justify their actions in law. Even more problematic in these situations is the role of third parties with respect to these informal arrangements. In effect, the informality acts as a barrier to third-party access. Private prosecutions can cut through this informality as a last resort. However, what private prosecutions produce in terms of public exposure, they may destroy in terms of constructive relationships.

Legal counsel for the Administration often experience difficulties in even acknowledging the existence of negotiations in relation to offences. The bias of lawyers is in some cases so strong that counsel for the Administration may be unaware of the existence of negotiations. In fact, during one of our meetings with Department of the Environment officials, one senior counsel asserted that no negotiation was conducted between his department and *administrés*: that was immediately refuted by other department officials at the same meeting, who stated that virtually all phases of their relationship with *administrés* — rule making, policy development, compliance levels, compliance schedules, and so on — are negotiated. It is important for administrators to have clear

65. For example, the *Penalties and Forfeitures Proceeds Regulations* promulgated pursuant to the *Fisheries Act*; similarly, the *Migratory Birds Convention Act* (see, generally, Webb, 1983: Chapter V).

guidance for negotiation and other activities in policy implementation. Sources of guidance are found in legislation and in internal instructions developed by government. Examples of the latter are found in manuals, circulars, directives, and so on. Such materials are important for good administration: they are evidence of attempts to fill gaps and eliminate uncertainties. While encouraging the production and use of appropriate instructions, the Commission notes that several serious legal issues arising from the use of such materials remain unanswered. In particular, what is the legal nature and status of such materials? Are such materials binding on *administrés*, administrators and the Administration? Should such materials be publicly disseminated? These issues ought to be addressed to help improve activities in policy implementation, but they are outside the scope of the present Paper.

III. Activities in Relation to Financial Incentives

By "financial incentive," we mean the encouragement of a behaviour through some form of financial remuneration: tax subsidy, grant, low-interest loan, and so on. The exact nature of implementation activities differs from one incentive form to another, but discussion here will be kept as general as possible. Incentive programs are used by government in conjunction with other techniques; for example, Telefilm Canada offers grants to producers of Canadian films at the same time as the CRTC limits non-Canadian content on television through a licensing regime (Clifford, 1983). There may be overlaps and even conflict in activities when incentives are implemented coincidentally with other instruments.

The three basic classes of activities associated with incentive implementation are negotiations, agreement enforcement, and information gathering.

A. Negotiations

Only tax-based incentives tend to operate in a highly mechanical way. For others, there is often a negotiation phase which leads to the signing of an incentive agreement between administrator and *administré*. In the case of the PPMGP, for example, federal and provincial administrators and the *administré* in question negotiate the nature of the modernizations to take place and then, if the project is approved, the *administré* receives government subsidization (Webb, 1983: Chapter VII). EPS negotiations are often far-reaching and varied, where a number of options are considered by a variety of government departments and company officials. The central concern of administrators is to ensure that the modernizations are the most practical and effective methods of improving an operation, bearing in mind their concern with environmental protection, low energy consumption, and use of Canadian labour and material. *Administrés* are primarily concerned with the least costly and most productive modernization design. Negotiations are highly technical and can span several months before a formal agreement was reached. For the administrators to make an informed choice of the most effective grant proposal, they need to know almost as much about plant operations as the *administrés* know themselves.

Third parties are usually not involved in these negotiations: the high level of expertise and resources necessary makes constructive negotiation difficult. While *administrés* are primarily occupied with getting the most "bang for their buck," they are

typically concerned also that each incentive proposal they put forward be carefully considered, and that each *administré* receive an equitable share of funds. Thus, *administrés* would strive for advance description of the criteria upon which incentive proposals would be judged, an opportunity to adjust and defend their proposals, and an indication of how other incentive applications are being treated. Unless requirements are explicitly set out in legislation establishing the incentive, there appear to be no legal requirements that administrators provide such information. Administrators typically operate in an environment characterized by a great deal of discretion. Neither *administrés* nor third parties have much legal opportunity to demand fairness in such circumstances.

B. Agreement Enforcement

If an *administré* agrees to perform certain activities in exchange for government funding, and then does not perform, administrators have a number of options. They can renegotiate the incentive agreement, should this be reasonable in the circumstances. They may seek to enforce the terms of the agreement[66] by demanding "specific performance" or claiming damages as compensation for violation of agreement terms (Webb, 1983: Chapter VII). They may simply ignore the violation. In contrast to command-penalty situations, where the possibility of private prosecution usually exists, there does not appear to be a clear legal avenue for competitor or third-party enforcement, should the administrators falter. In point of fact, competitor and third-party involvement in the incentive enforcement process is normally not addressed in the legislation or regulations which establish the incentive program.

C. Information Gathering

Generally, information disclosed by the *administré* during negotiations or in fulfilment of a term of the agreement (for example, a reporting obligation) will differ depending upon the nature of the incentive program. In practice, administrators and *administrés* treat information disclosed between them as confidential (that is, as if it were a matter of private contract). In certain cases, express provisions require information disclosure. Third parties would appear to have little access to pertinent information; the agreement usually does not provide for this. It is not likely that the courts would interpret incentive agreements in a way that would provide for meaningful information disclosure to third parties. As with enforcement and negotiation activities, it would appear that third parties are left "out in the cold" as regards information disclosure concerning incentive agreements.

IV. Licensing Activities

A licence grants a permission to do what is otherwise illegal. Given that the term of a licence is fixed, the licensing authority possesses, in theory, considerable leverage for influencing private conduct (Williams, 1967; Street, 1975). In such contexts, both

66. It is not certain in Canadian legal circles whether modernization incentives would be characterized as "contracts," and thus whether contractual remedies would apply.

the Administration and private parties have the opportunity to engage in a variety of activities. None of the parties' activities *vis-à-vis* licensing can be correctly understood in isolation from other activities, instruments and institutions operating in the same area. However, licensing is conducted through a variety of activities, more predominant in some regimes than in others.

Once a licence is issued, a cycle of legal relations begins. During the cycle, which usually leads to a licence renewal application, the licensing authority needs information about licensee conduct *vis-à-vis* the applicable legislation and conditions of licence. As well, the authority needs to analyse information about licensee conduct to determine whether such conduct is in compliance with legislation and licence conditions. The Administration may then decide what to do, within the legal limits of licensing, on the basis of information and analysis of licensee conduct. Strictly speaking, detection of non-compliance with licence conditions can lead to suspension or revocation of licence. For some kinds of licence, no renewal is allowed on detection of non-compliance, and some licences are actually suspended or revoked for non-compliance. For some kinds of licences, however, withdrawal of government permission is unusual, even if non-compliance is detected. It is the latter kind of regime with which we were concerned in our CRTC research (Clifford, 1983), and to which we now turn in a discussion of parties' activities.

Administration and *administré* negotiate many aspects of their relationship, from ground rules (conditions of licence and regulations) to the degrees of permissible non-compliance and timetables for changing private behaviour. Third parties have little to do with such negotiations, except in the contexts of formal policy- and rule-making exercises.

Formal negotiations are conducted in the context of applications. In some regimes, the licensing authority adjudicates licensing matters in public hearings. This is appropriate for matters which attract third-party attention and are the subject of ongoing policy change. The public hearing component of licensing thus affords all private parties opportunities to be heard through formal interventions. Such opportunities are important for matters which affect third-party interests in diffuse ways which do not normally lead to civil claims.

In some regimes licensing operations are conducted without adjudication, and suspension may be ordered without a public hearing. Where the delay created by a hearing process may exacerbate any potential harm to third parties or where the policy being implemented does not attract much public attention, officials may exercise significant discretion to suspend. Thus, the Department of Transport's CATA inspectors are empowered to suspend documents of entitlement to prevent flying where they detect non-compliance with safety standards (Dagenais, 1983). Similarly, in the Department of Communication's administration of *Radio Act* licences, where licence tenure has been eliminated by regulation (C.R.C., c. 1372, s. 20), perhaps because of the non-controversial nature of the policy being implemented, the Administration is free to take licensing action without convening public hearings.

Negotiation between a licensee and an authority also occurs on the micro level: the licensee and the authority will reach agreement as to what will be the authority's attitude as regards a given situation that may arise (for example, a special event which may pre-empt scheduled programming). In the case of Canadian television programming designation, for example, CRTC staff commonly reach agreement with licensees about whether a planned program would qualify as Canadian (Clifford, 1983). Obviously, third parties do not participate in such private negotiations.

Licensing authorities obtain information about licensee conduct on their own (inspection, investigation, monitoring), from other government entities acting as their agents (police, other government departments), from the licensee (self-reporting requirements) and from third parties (competitors, audience, and so on). Depending on the source of information, an authority's response may vary. It may wait until consideration of the licensee's renewal application if it possesses only information it gathered on its own. Where competitors or other third parties complain, the authority may become more inclined to take action.[67] Conversely, when an authority threatens discontinuance of a licence, third parties may rally in support of a non-complying licensee. All of these can have demonstrable effects on the authority's responses. In FM radio licensing, for example, complaints about non-compliance from market competitors have had profound effects on the development of regulations and on implementation generally. As well, when the CRTC has refused to renew some FM licences, third-party community support has been instrumental in issuing new licences to the non-complying parties.

In particular policy areas, there are accepted or standard practices known as "accepted engineering practice, good maintenance, standard laboratory procedure, good sanitation," and so forth. If an inspector thinks the *administré* is not observing the standard, the inspector will try to reform him unless the *administré* is not sincere; if the *administré* is insincere or will not reform, the inspector will try to invoke available sanctions, such as licensing action or prosecution.

A licensing authority receives regular reports from the licensee about its conduct. The authority verifies licensee information by obtaining its own information. Failure to provide reports is characteristically made an offence punishable on summary conviction. Reliability of licensee information may be tested by the authority using its own sources, but obtaining such independent information may pose considerable logistic burdens. In the case of broadcasting, such information is easily obtained over the air, but other licensing systems require intrusions into private affairs to gain access to information. Such intrusions raise difficult legal issues because of protections afforded by section 8 of the Charter.

Analysis of information about licensee conduct is an activity which consumes considerable resources. In the CRTC's licensing practice, licensees provide analysis of their own conduct regarding their broadcast content requirements. After exchanging such analysis, the CRTC and the licensee are able to attempt to reach consensus about licensee conduct with legal requirements. Again, this kind of private negotiation about licensee conduct lessens the likelihood of acrimony and protracted public hearings, although such negotiations do not afford third parties opportunities to participate.

Finally, in licensing there are information-disseminating activities. As activities of the Administration, they are of primary importance. However, information may be disseminated in a selective fashion whereby licensees are given information while others get much less. For private parties, knowledge about legal requirements and about licensee conduct underpins the successfulness of licensing.

V. Persuasion Activities

By "persuasion" we mean those various attempts by the Administration to educate, disseminate information, and otherwise convince *administrés* to act or refrain from acting, as the case may be. The word "suasion" is sometimes used to convey a sense

67. During an inquiry into aviation safety, for example, it was learned that without public complaints local administrators experienced difficulty in their attempts to ground an unsafe operator.

of government attempts to influence private behaviour. However, "suasion" may not embrace the full range of persuasion activities which government undertakes in its attempts to produce compliance.[68]

Administrative activities aimed at influencing private behaviour through persuasion are important and wide-ranging.[69] They also raise serious moral and legal issues.[70] The examples we use in this Paper are drawn mainly from our study of the CHRC (Laberge, 1983). Although many of its persuasion activities might not have direct parallels in other regimes, they are nevertheless significant.

The CHRC uses persuasion in order to make its role known, to "sensitize" Canadians to human rights and to elicit participation in the elaboration of its policies. Since its beginnings the CHRC has continuously received a large volume of submissions, requests (for assistance, for information) and complaints. Its response has been characterized by its own staff as helping, listening and giving example. Its active presence builds a twofold advantage because in receiving information about specific potential complaints, the Commission adds to its body of knowledge about problems in human rights.

The CHRC conducts information sessions on its own initiative or on request. Those sessions provide an opportunity for the Commission to gather information for two main purposes: to respond to particular complaints and problems, and develop and evolve policy. The latter purpose falls short of rule making. The information session may be devoted to problems and issues which affect the particular group. The commissioners have also made a practice of attending conferences and meetings on topical issues related to groups such as the handicapped and Indian bands. The Commission's role in disseminating information at meetings necessarily strays to advocacy in instances where it perceives that an enterprise, or another government agency or department, could be making greater efforts to improve human rights in its own practices.

In an area such as discrimination, keeping on top of events represents a formidable task for all parties involved. There are many enterprises which appear to be ignorant of anti-discrimination laws. The task of making persons aware of the law is formidable. For its part, the CHRC attempts continuously to renew its own staff commitment by conducting information and continuing-education sessions.

In 1981, the CHRC began to conduct seminars for the promotion of equality. Initially the seminars were conducted for enterprises which were the objects of complaints. Gradually, however, the purpose of conducting such seminars has become more preventive; in placing less stress on the curative role of this form of persuasion, the Commission can thereby employ its resources to try to influence future attitudes and behaviour.

In spite of the efforts to date by the CHRC in its persuasion activities, it appears that more could be done. The Commission does not have sufficient time and personnel available to effect its work of persuading its constituency to change behaviour through

68. But see Stanbury and Fulton (1984) where they classify six categories of "suasion."

69. As for private parties' activities, virtually all efforts to influence the Administration's decision-making processes can be understood as forms of persuasion.

70. For example, see Stanbury and Fulton (1984: 297 ff.): "Suasion may also be perceived to be immoral if it is believed to be conducted in a *discriminatory* fashion (i.e., persons or organizations in similar circumstances are not being subjected to the same treatment); if it is being conducted in *secret* — where the government's actions would meet with widespread disapproval if conducted in public; or if it is not clear that the government has the legal right (or would violate the rules of natural justice) to impose the sanctions that they threaten to use to induce compliance with its wishes."

a program of education. Commission staff has estimated that to be effective an education program would require fifteen two-day information sessions for each large enterprise. Given the great number of large enterprises and government institutions within CHRC jurisdiction, the education task is daunting. Nevertheless, the importance of such persuasion exercises, in the effort to implement human rights policy, has been demonstrated in the work of the CHRC.

Persuasion activities are commonly undertaken in conjunction with other implementation activities. The public hearing process provides many opportunities for persuasion. For example, on many CRTC licensing applications, it is within the Commission's discretion to decide whether the application will be granted without a public hearing, or whether the applicant will be called to a public hearing. In cases of applications for licence renewal and for licence amendments, the applicant licensees appearing at public hearings are quizzed by commissioners and counsel about past performance, the application itself, future plans and other undertakings. At the public hearing, non-compliance with content regulations and licence conditions must be explained. As well, good intentions must be supported by financial, technical and other persuasive analyses; the licensee is asked, in public, to do more and to do better. So, in a sense, the public hearing and the supporting licensee undertakings (promise of performance, licence applications, compliance certificates, and so forth) ought to be viewed as persuasion exercises. Persuasion, albeit in the context of a formal process, therefore occurs through chastisement at public hearings, in the praise and warnings noted in published decisions and notices, and of course at the operational level (when analyses of performance are exchanged). Some such activities may be more effective at getting compliance than others, but one initiative cannot be easily scrutinized in isolation as to its effectiveness in producing compliance. In a rather metaphysical matter such as content of broadcasting, arguments about compliance cannot be made without quantifying the unquantifiable. Therefore, the parties to the licensing process must argue about unsettled matters of content; in that context the real issue (namely, private profit motivations versus "public" broadcasting) is addressed indirectly. Where there is no real opportunity to build consensus (about the private-public issues), let alone influence new behaviour, strong words about non-compliance and "raised eyebrows" of commissioners at public hearings may substitute. In a sense one wonders whether through such manifestations the Commission attempts to persuade its audience into believing that policy goals are being achieved (Trebilcock *et al.*, 1981).

In the early implementation of its FM radio policy, the CRTC found that licensees were not complying and the Commission then attempted to coax them into coming close to the conditions of licence and the regulations. Even though many licensees failed to comply, Commission decisions expounded praise and encouragement for quantitative improvements. Significant parts of the FM radio policy were later dismantled. In such a climate of new or unsettled policy, persuasion can play an important role, simply because the imposition of available sanctions may be inappropriate.

The EPS has also elaborated official policy in which it expressly places emphasis on the use of persuasion:

> Emphasis will ... be placed on the advice, advocacy and information transfers as means to influence the actions of others (Canada, Department of the Environment, 1982).[71]

71. Our EPS study did not focus on the activities described in the Strategic Plan, largely because the Plan's implementation had just begun when our research was substantially complete.

The Administration sometimes publicizes information about prosecutions. Such publicity has persuasive effects on the party concerned, if not on the whole constituency (Fisse and Braithwaite, 1983). We are wary about the uncontrollable effects of publicity and stigmatization. In the matter of prosecutions for violations of the *Atomic Energy Control Act*, for example, Board officials take the view that the real penalty is in the effect of publicity about the fact of prosecution.[72] In the Department of Communications, publicity about prosecutions is used as one measure among many other persuasive elements, such as seminars with equipment suppliers and handbooks for operators. In respect of earth stations ("television satellite dishes"), departmental staff were of the view that publicity could not work because users did not believe that the prohibitions against installation would be enforced. The act of publicizing prosecutions or other information about alleged non-compliance is an exercise of power which, given its potential for harm, ought to be exercised with due care.

The Department of the Environment uses education and publicity of convictions in its attempts to get compliance with the *Migratory Birds Convention Act*. Talks are given to schools and other groups, to disseminate the regulations, to cultivate informants, and thereby to complement the small staff and resources that are available for the administration of the statute. In the matter of publicity of offences, stigma varies with the area. In a small community, stigma could be significant: personal pride can be greatly affected where a convicted person is precluded from getting a hunting permit for a period of one year. The persuasion effort in this Act's administration extends to matters of courtesy, so that, for example, inspectors do not interrupt bird landings, useful advice is given where appropriate, and an overall consistent enforcement approach is taken in respect of all detected non-compliance. All such measures can be viewed as part and parcel of the department's persuasion activities.

In summary, the persuasion power of government has many manifestations. Education and persuasion may be principal activities or they may flow from other activities. Publicity about non-compliance may have benign or intrusive effects on private parties. Persuasion can greatly improve the efficiency of implementation, and may in many instances be necessary to the effective invocation of command-penalty and incentive instruments. Persuasion, to be effective, requires a degree of organization and resource co-ordination, which should arguably allow for due consideration of the probable effects of publicity on constituencies. Notwithstanding the darker potential uses which can be made of persuasion, its importance for implementation is clear.

VI. Summary

Policy implementation is about activities: Who does what to whom? Why? When? Where and how? Activities of the parties, especially activities of the Administration raise fundamental legal issues about legitimacy, participation, delegation, discretion, supervision and control. Three major types of administrator activities can be associated with financial incentives, regulatory offence prosecutions and licences: information gathering, negotiation and enforcement.

72. Derived from an interview with AECB officials.

Information is the stock-in-trade which fuels implementation. Information needs differ depending upon the stage of the implementation process (for example, negotiation or enforcement) and the type of instrument (for example, when administrators need to enter private premises to obtain information about *administré* behaviour, to what extent should their practices change on the basis of the Charter?). Issues relating to information gathering have long been of concern in criminal law, but little attention has been given to the search issues which arise in administrative situations. Because of the voluntary nature of financial incentives, the information needed to support their use may be more easily obtained than regulatory offence information.

Negotiation activities are pervasive through all phases of implementation. Some negotiation is formal, in the context of matters such as policy making, rule making or processing of licence applications. Other negotiations are informal and can occur at any point. Formal negotiations are usually conducted within a legal framework which provides minimal rules for participation; informal negotiations, by their nature, may exclude third parties. While we do not deny the legitimacy and importance of exclusive administrator-*administré* negotiations, we note the difficulties which they pose for excluded parties. For example, the EPS and industrial operators may privately negotiate a compliance schedule without hearing the views of interested third parties. The fundamental difficulty with private negotiations is in finding means for making third parties aware of negotiations and arranging suitable avenues for participation, without undue formality, expense and delay. If third parties do not participate in negotiations, implementation decisions may not be well thought out, and as a result subsequent implementation activities may be called into question. Independent third-party initiatives against non-compliant *administrés* (for example, private prosecutions) probably result from the frustration with the closed nature of many implementation programs and may be inversely proportionate to the degree to which third parties are included in the implementation process.

Enforcement usually has a higher visibility than other implementation activities, and has traditionally been a focus of legal attention. Different enforcement issues are raised depending upon which instrument is under scrutiny. For example, with respect to regulatory offences, major problems include developing an appropriate structure for prosecutorial discretion, ensuring that like cases be treated alike, and maintaining effective but not unduly disruptive third-party participation.

In licensing, administrators might not be able to make determinations about compliance if standards are not clear: in such circumstances, revocation and suspension are not common (Clifford, 1983). Intermediate licensing measures, such as short-term renewal, special conditions and reporting requirements may impose logistic burdens on administrators and *administrés* alike.

Implementation activities associated with financial incentives other than tax subsidies are generally conducted in a less formal manner than either regulatory offence prosecutions or licensing: at present, it is uncertain whether administrators can be compelled to enforce the terms of grants, whether like cases must be treated alike, and whether third parties have a legally recognized avenue of participation in enforcement decisions.

The Administration has difficulties in speaking through its many administrators with a consistent, fair voice. The difficulties are highlighted by our studies which show, for example, the problems arising out of the use of two legal instruments in one policy context. Instruments are often used in tandem; at the very least, the Administration needs to be prepared to use all of its available instruments. Administrators within a

single institution often behave in an inconsistent or conflicting manner towards the same *administrés*. The introduction of compliance specialists who could act as "internal ombudsmen," to inform administrators about related activities, receive suggestions, organize training courses and generally communicate between the various administrators would help to obviate this. Even though many institutions employ persons who engage in some "compliance-specialist" activities, adoption of the designation and a full description of duties could be useful in many instances.

Administrators attempt to influence behaviour and decision making. However, not all their activities can be precisely defined. Parliamentarians sometimes would not want to bear the brunt of attacks about interference with affairs which may appear outside the ambit of programs. However, activities outside the scope of powers granted by statute may nevertheless be legitimate in the sense that they help staff in doing the things for which they are empowered.

The administrator's plight is not an easy one: he must convince his superiors that he is "doing his job," he must be responsive to the needs of *administrés*, he should provide real access for third-party participation, and he must generally implement policy in a fair, efficient and open manner. Administrator activities are conducted against a tumultuous backdrop of changing socio-economic conditions, shifting public opinions, budget restrictions and rivalries among government institutions. Commentators have described implementation activities as:

> a series of games involving the efforts of numerous semiautonomous actors to protect their interests and gain access to program elements not under their control — all within the face of considerable uncertainty and the context of general expectations that something will be attempted consistent with the legal mandate (Mazmanian and Sabatier, 1981: 4).

It seems clear that examination of legal instruments without a concomitant analysis of implementation activities would fail to capture the true nature of how government gets things done.

CHAPTER FIVE

Summary, General Observations and Recommendations

In this Paper, we have focused on problems relating to the implementation of policies that require private sector *compliance*. In order to understand how government goes about doing this, it is not enough to examine the *legal instruments* available to government officials. These often provide only a backdrop for what really occurs. Administrators do not apply law mechanically: an analysis of day-to-day implementation activity reveals its more typical, informal nature. Implementation is a human process, involving ongoing interactions among government and private parties: policy implementation is mainly a *relational* process. In such a context, administrative law is called upon to address more than defects in decision making, to become that branch of law which, among other things, provides structure and guidance for policy implementation.

Law relies heavily on coercive instruments. This reliance emphasizes unduly the contentious or adversarial components of the implementation process, and can give rise to many implementation problems. First, it can cause relationships to start off on the wrong foot, by framing interactions in an adversarial mode when compliance may more likely be achieved through co-operation. Secondly, it does not always provide administrators (namely, those who implement the policy), *administrés* (that is, those members of the private sector who are the subject of administrative action), or third parties (that is, all those other than administrators and *administrés*) with practical guidance as to how the policy is actually to be implemented.

The administration of *regulatory offences* characteristically involves many government officials and institutions, including "front-line" enforcers, inspectors, Department of Justice prosecutors, and the courts. Each official and institution may have its own priorities and concerns about prosecution. Administrators face difficulties related to their "wearing different hats": one day an administrator may be acting as an adviser to *administrés*, on another as inspector, and on the next as enforcer. The government institution may sometimes provide its administrators with some strategic guidance; more often than not, however, such decisions are left to personal judgment. The administrator's operational and prosecutorial discretion poses difficult problems for policy implementation: how administrators apply the law may be different from what legislators intended.

Some of the parties to a prosecution come into action later in the process than others. Thus, for example, once proceedings have begun, the front-line administrator relinquishes control over the prosecution to the Department of Justice prosecutor. However, prosecutors may not be as familiar as administrators with the policy underlying regulatory offences. As a result, prosecutions may be poorly handled, or inappropriately plea bargained. On the court docket, a regulatory offence prosecution may not receive high priority, because of competing demands such as criminal prosecutions,

heavy case-loads, and so on. Its outcome may be difficult to predict. Furthermore, depending upon factors such as court, media and community reactions to the prosecution, publicity arising from prosecutions can either further or detract from policy goals, and bolster or harm the reputation of *administrés* (regardless of conviction), all of which is beyond the control of the administrator. As a result, in many contexts reliance on offence provisions in legislation can prove to be an inappropriate emphasis for policy implementation.

Licensing is also a coercive instrument: it permits an activity which would otherwise be subject to prosecution and can restrict the nature of permitted activity. Licences can be administered with or without public hearings, depending on the regime. Administrators face considerable logistical and practical burdens in order to satisfy the formal evidentiary demands of the public hearing process. Moreover, licence standards are frequently complicated and subject to interpretation and change; thus it is difficult to make determinations about levels of compliance. Where licences are not revoked or suspended following detection of non-compliance, licensees may acquire *de facto* tenure in the licence. On the positive side, licences are flexible instruments: through licence conditions and other requirements, the Administration can develop standards specific to the individual licensee.

While the formal legal structure is heavily weighted to framing and constraining the use of coercion, in practice government resorts more and more to incentives and persuasion. Here the role of law is less defined. The administration of grants, for example, is usually informal: details are negotiated without the participation of third parties. This may give rise to suspicion on their part, as they are not allowed to participate in the process. While in appropriate circumstances the use of incentives can be highly effective, the broader implementation picture may suffer. Issues such as the legal characterization of grants, the rights and obligations of parties, methods of participation and the enforcement obligations of administrators cry out for further study.

The Administration resorts extensively to *persuasion* in policy implementation, whether or not enabling legislation addresses or authorizes such practices. Persuasion can help change attitudes and improve efficiency: persuasion activities can lead to decreased reliance on more costly activities associated with other instruments. As well, persuasion can be used to "test the waters" and otherwise influence behaviour in areas where the Administration lacks substantive jurisdiction. However, the lack of safeguards is for many a cause for concern. If only for this reason the various forms of persuasion used by government merit separate study.

The preceding summary underlines only a few of the difficulties in the area of policy implementation. Many others need to be examined with a view to reform. The role of *inspectorates* calls for much more research; we hope to offer an overview of the issues in the near future. Our examination of licences and incentives confirms that much of policy implementation relates to *bargaining*, *agreements* and *arrangements*. Indeed, the Administration sometimes relies on *compliance contracts* to implement policies (Barton *et al.*, 1984; Daintith, 1979). This attempt to call on the language and practice of private law also merits further exploration, since the threats it may pose could be as great as the potential it offers.

A final area in need of immediate attention concerns the use of publicity to stigmatize non-compliant behaviour. The effects of this are poorly understood. Should such measures be taken, say, where non-compliance adversely affects third parties? What

identifiable effects does publicity have in the minds of the audience and on the *administré*'s bottom line? Does the *administré* suffer a boycott as soon as the constituency knows that a charge has been laid? What information about *administré* conduct should administrators publicize? Policy makers need to better understand and to recognize explicitly the effects of stigmatization from publicity about non-compliance in their implementation policies.

I. The Role of Law

We have sought to underscore, in this Working Paper, what, for us, provides a warning signal that law reform may be due: *what the law seems to suggest administrators should be doing, and what actually is done, are often significantly different.* The legislators may specify commands and penalties for non-compliance, whereas in practice few or none of the non-complying parties are ever penalized. In some cases *administrés* may comply with statutory standards and yet, the policy may not be implemented. There may be a need for an essential technological change, as in transportation of dangerous goods. Or, the statutory "policy" may not correspond to the actual objective pursued by the administrators: for example, the statute may prohibit the deposit of substances deleterious to fish, but the Administration may treat the policy as if it were there for the protection of human life.

The administrator is frequently provided with inappropriate legal instruments to implement policy; he may therefore feel more comfortable using less structured instruments. And when legislation provides no practical measures for responding to non-compliance, administrators commonly resort to *ad hoc* measures such as publicity, education or threats. To some, this is illegitimate and dangerous; others find such practices necessary, even laudable. On the one hand, administrators are sometimes left to innovate so as to adjust their regime to reduce patent unreasonableness or practical impossibilities. Such adjustments may result in greater administrative fairness, efficiency and responsiveness than if the letter of the law were strictly applied. Some crucial activities (such as negotiation) even depend on a certain level of ambiguity and non-visibility for their very effectiveness. On the other hand, the administrator who departs from activities that are prescribed by law has no reliable sense of limits for *ad hoc* or informal activities. This can lead to confusion for the parties, bureaucratic obfuscation and misappropriation of resources. Apparent arbitrariness also can reduce the Administration's public credibility. If only for these reasons, it is important to *explore ways of closing the gaps between law and implementation.*

"Policy is in the implementation" (Schumacher, 1974: 169): policy is what is done, not what is written. How then can law more appropriately be used as an instrument of policy implementation? Law influences what is done. *The way in which normative policies* (that is, goals or what *ought* to be done) *are stated can have important consequences for implementation.* For example, if the mandate of an institution is complex, with overlapping and inconsistent objectives, administrators may informally develop priorities different from those legislators or the public might expect (Clifford, 1983). If the mandate is unstated or does not represent the policy that is actually being implemented, none of the parties has the benefit of guidance for their respective activities (Webb, 1983; Dagenais, 1983).

While the degree to which normative policy is well stated is often a reflection of political expediency, we have expressed in Report 26 (Canada, LRCC, 1985) a number of suggestions that would help to improve the development of more clearly stated normative policies. For example, legislative drafters can help implementation if they express administrative objectives as clearly as possible when preparing draft legislation.

Law is a dominant influence on the design of strategic policy (that is, what *can* be done). Law frames and facilitates activities of the Administration and private parties. Strategic policy formulation involves choosing the instruments and institutions, as well as determining the course that administrative activities should take in response to particular events. The first institution to articulate strategic policy is Parliament. It not only establishes goals, but also delegates tasks to government institutions, grants the authority to use legal instruments and creates private rights of action. Strategic policy is also established by government institutions, through delegated legislation, policy statements, manuals and so on: all of these guide administrators in their activities and responses among private parties. *In the selection of legal instruments, strategic policy designers are constrained by constitutional and practical limits, as well as by the limits of procedural and substantive fairness. Government lawyers should know the operational strengths and weaknesses of different instruments, and should use that knowledge when advising about the details of instruments to be described in legislation.*

Law also has important effects on operational policy (that is, what administrators *do* to implement policy). If normative policies are clearly stated in legislation, administrators can take confidence in their operational activities. Of course, the effectiveness of government operations also depends on factors such as the administrators' backgrounds and training. Again, lawyers play important roles. They need to be aware of the kinds of relations which exist between private parties and the Administration so that they can recommend appropriate measures for triggering compliance or responding to instances of non-compliance. For example, on being informed about an instance of non-compliance, should counsel recommend the immediate imposition of sanctions, such as regulatory offence prosecution or licensing action, or another response? Here *the lawyer's training to respond to discrete events contrasts with the relational nature of much policy implementation*. To act as government counsel, therefore, requires a perspective which allows one to take into account the limits of legal instruments, as well as the policy goals which those instruments support. *The lawyer must integrate his activities into the larger implementation network.*

In developing normative, strategic and operational policies, *law need not only be perceived and used for coercive purposes*. Not every legal process needs to be structured to produce binary responses to non-compliance (that is, guilty/not guilty), as it is to enforce criminal justice policy. Non-compliance is sometimes tolerated by government and, indeed, "budgeted" into its policies. There are many reasons for this, depending on the circumstances. The EPS, for example, may decline to prosecute a mill for violating the *Fisheries Act*, if that mill is installing pollution abatement equipment pursuant to a modernization grant, resulting in an improvement in the mill's performance *vis-à-vis* pollution. *Perfect compliance is not necessary to implementation in many areas of public policy.*

In some public policy areas, no sanctions are available in cases of non-compliance. Indeed, they may not be necessary. In matters such as fitness and amateur sport, for example, government encourages changes in behaviour only through persuasion and incentives. Clearly, *the roles of law and legal process are not the same for all areas*

of policy implementation, and it is important for the legal community to recognize the limited usefulness of coercion where the implementation of a policy does not require strict compliance.

Strict application of the law does not always take into account the ongoing nature of relations between government and private parties. Over the long term, the *administrés* may, without coercion, gradually adjust their behaviour; they may not comply with law in the strict sense, although their performance may be "coming into compliance." One of government's main reasons for being is policy implementation, not the rigid application of statutes. It is through constructive long-term relationships that much policy is implemented. In this respect, it becomes clear that *the Administration cannot always use sanctions to respond to non-compliance. The Administration and the* administré, *often legitimately, claim the need to go beyond the strict language of legislation, in order to develop understandings about acceptable* administré *conduct and about timetables for improving it.*

The fact that third parties usually have no access to relations between the Administration and administré, *aside from participation in public hearings and other formal processes, can, in the broader sphere, hinder implementation.* It may give rise to third-party indignation about perceived incidents of non-compliance. Legislation does not usually specify the conditions under which non-compliance will be "accommodated." This has at least two possible results. Third parties cannot easily understand the Administration's failure to impose sanctions. The silence of the law also leaves the door open to abuse, obfuscation and atrophy. Whether relations among parties can be structured more openly is, we suggest, an issue which must be addressed in all policy implementation planning.

II. A Path to Reform

What we have said about the role of law in policy implementation may appear pessimistic. There are gaps between law and reality, and between capabilities and expectations. These gaps may or may not be capable of being closed. There are aspects clearly in need of attention. Regulatory offences are ripe for reform as instruments of policy implementation. The legal framework (or lack of it) within which incentives and persuasion operate is inadequate. Some *administrés* do not know what to expect; they disparage regulation when what they may really be looking for is more certainty. Others, who have managed to make sense of the implementation jungle, end up flouting the policies by deftly playing both ends against the middle: to those, the current hodgepodge is not a nuisance, but a benefit. Third parties may feel left out, if not betrayed. To them, it looks as though "the big guy is getting away with it." In all this, administrators are caught in the middle. Either they despair that their actions will ever get results, or are left wondering whether it is all worth it. Dithering, shelving and obfuscation become the order of the day.

Any significant reform of the role of law in policy implementation requires that the following hypotheses be closely examined:

(1) *The letter of the law must be brought closer to the realities of policy and of compliance.* If not, law risks becoming irrelevant to implementation, as well as an object of ridicule for *administrés* and, for third parties, of contempt.

(2) *The relational nature of policy implementation and the dynamic nature of compliance must be brought out more clearly and recognized in government action as well as in legislation*. Only in this way can public confidence and program legitimacy be restored or preserved.

(3) *A better understanding of the relation between policy implementation, compliance and administrative law is, in the short term, imperative*. This Working Paper has barely scratched the surface of the issues involved. More needs to be done, and quickly.

Much of what we suggest stresses attitudinal changes, education and planning, as much as the revision of legal mechanisms or legislative rules. Legislative intervention may be necessary, but to be effective it might involve specific attention to the normative, strategic or operational policy of particular compliance programs, rather than wholesale, across-the-board change.

The planning of policy implementation involves important choices about institutions and instruments for influencing private behaviour. Each has its inherent capabilities and drawbacks in any given political and socio-economic context. There are a number of basic considerations that should be taken into account in the making of these choices:

(*a*) *Degree of change required*: How radical a change of constituency behaviour is government suggesting? Is it merely tightening up a standard (for example, changing a tax rate), or introducing new standards (such as a switch from the imperial system of measurement to metric).

(*b*) *Type of change required*: Does the change speak to questions of safety to health (for example, pollution emissions or crib safety standards) or to "quality of life" standards (for example, content of broadcasting)?

(*c*) *Speed of phasing in of change*: How quickly does the change have to occur? Over what time period? Is an immediate change of behaviour required (such as new speed limits), or can the new behaviour be gradually phased in (such as with graded Canadian Ownership Rate standards under PIP grants)?

(*d*) *Public support and media attention*: Is there widespread support for the program, or is it the subject of some controversy? For example, it was not difficult to introduce new sealed-bottle safeguards after the "Tylenol" incident in the United States, but the introduction of the metric system has met with considerable public resistance.

(*e*) *Characteristics of private activity*: Is it easy to detect violations? Are intrusions necessary to observe conduct? For example, to determine whether a pulp mill is exceeding liquid effluent standards may require administrators to enter the mill's premises to take samples. Can reliable information be lawfully obtained from *administrés* or third parties? A recent court decision has thrown into question the accuracy of self-reported effluent information (*R.* v. *Suncor*).

(*f*) *Adequate resources*: Has government provided adequate funding to administrators so that the program of policy implementation can be carried out? For example, the Department of Transport has promulgated a comprehensive Transportation of Dangerous Goods regime, but its effectiveness substantially depends on whether there are sufficient field level personnel available to administer the program.

(*g*) *Can the activity be readily and accurately defined, quantified, qualified, and so on*? For example, the process of proving effluent to be deleterious to fish (as is required by the federal *Fisheries Act*) is fraught with technical, legal and scientific uncertainty.

(*h*) *Characteristics of* administré: Number, diversity, natural and artificial persons. Are there specific groups of *administrés* with peculiar problems? For example, the PPMGP is available only to eastern Canadian pulp mills with inefficient, polluting processes, while the PIP is open to all persons engaged in petroleum exploration and development.

(*i*) What are the characteristics of the available governing standards? Are the *available legal mechanisms* cumbersome, slow to invoke and unpredictable in outcome? For example, pollution prosecutions are typically time-consuming, expensive and of uncertain outcome.

This is not an exhaustive enumeration. The questions may not be relevant to the choice of every instrument under every circumstance. Some questions are more important than others. The answer to a given question may weigh differently in different contexts. However, these considerations make it clear that *legal instruments cannot be understood outside the normative policy context in which they operate*.

Not every kind of instrument and institution will prove appropriate in every context. Nor can reforms be expected to change or influence behaviour instantaneously, whatever instrument or institution is chosen. It is important, therefore, that strategic and operational policy planning acknowledge the inherent resistance that will accompany practically every normative policy change. Just as relationships go through phases, so does policy implementation. "Transition" is a way of thinking about the continuous accommodation that occurs in implementation, because of changes in technology, public priorities, political agenda, federal-provincial relations, activities of other government entities, market conditions, and so on.

Frequently, this can be seen today. First, "new rules" are introduced. Administrators may be relatively tolerant of non-compliance, and may rely heavily on persuasion techniques such as advertising, advising and educating. Once this initial phase is complete, administrators concern themselves with "tightening" the implementation process, without causing undue trauma. In essence, the initial period is devoted to overcoming inertia of the *administrés*, while the second focuses on maintaining momentum.

While our research confirmed that many administrators were in fact utilizing this two-phase compliance approach, frequently this was not so much the result of forethought as it was accidental. Moreover, legislation rarely provides for it.[73]

The traditional approach may not be appropriate or necessary in many circumstances. However, it can be a way of ensuring that the law does not formulate unreasonable demands where progressive behaviour adaptation is required. Legislators, policy makers and administrators should keep in mind this two-phase compliance model in the design of implementation regimes. For example, the use of non-coercive techniques (such as grants and education) can help to overcome initial resistance during the preliminary phase of policy implementation, in order that a more coercive model may later operate more effectively. It could also be advisable to reflect in the legislation, as well as in the policies and guidelines under which a program is carried out, any transitional approach to implementation.

73. Thus, for example, in the case of water pollution in the pulp and paper industry, the EPS eventually became involved in the administration of a grant program which went a long way toward overcoming initial resistance to the change in behaviour demanded by government. The introduction of the grant program was not planned by the EPS when the pulp and paper effluent regulations were originally promulgated, some eight years earlier.

Some may find it difficult to accept a concept of "phasing in." For those who are most familiar with the command-penalty orientation of the criminal law, there may be no greater heresy than the official tolerance of non-compliance. We do not condone non-compliance *per se*. What we do recognize, however, is that *administrés* need some time to adjust their behaviour or technology so as to comply with new policy. Administrators also need time to deploy scarce resources effectively to try to get compliance, and to police non-compliance.

The highly complex nature of policy implementation, involving as it does many specialized government officials, and many different institutions, places a high premium on communication and co-ordination. Prosecutors must understand what the front-line administrators want. Field personnel must appreciate the pressures facing upper management. Inspectors must be cognizant of the rules of evidence used in courts. The public must be made aware of the reasons behind the administrator's action or reaction. *Effective planning and use of governing instruments would benefit significantly if "enforcement" could be viewed from a wider implementation perspective, and if these considerations could be integrated into the planning of overall administrative activities. One way to promote this would be to recognize policy implementation as a vocational specialty.* "Compliance specialists" could facilitate communication between lawyers and non-legal staff, between front line and management, between headquarters and the region, and so on. They might also play an "internal ombudsman" role, and could provide training and refresher courses. The recognition of compliance specialists by the Administration could, we think, eliminate many legal problems associated with policy implementation. In the same vein, more attention should be paid to the establishment and dissemination of standards for administrative conduct and to management practices. The creation of an association of regulatory officers could also help set professional standards and provide training. These and other measures would help improve public confidence in the Administration, as well as administrative performance.

Another related point concerns the various parties' needs for information in the implementation process. To be effective, administration, *administrés* and third parties alike must obtain, evaluate, act on and disseminate information. Information is, as we said earlier, the stock-in-trade which fuels implementation.

And yet, administrators often do not have very accurate means for assessing the effectiveness of their programs. When asked about this, many can only advance guesses. The gaps between ideal standards set in black letter law and operational objectives can only partly explain this. The function of assessing the degree of compliance appears to be poorly developed and in need of further study. More information as to what goes on in other areas could help in this respect. Consequently, *the Administration should create and maintain a catalogue listing the different types of government instruments, commenting on their characteristics and giving specific examples of their use. This catalogue should be made available to the public as well as to public servants.*

Administrators, as well as others, could do with more information concerning patterns of conduct in relation to law. There may be no definitive predictors about activity and actors which produce compliance, but frameworks for analysis and behavioural models are needed by all parties to lend sufficient certainty for policy implementation, business and other private affairs. Human and circumstantial diversity need not prevent the development of such analyses and models. For all parties, articulation of frameworks and models may produce a higher degree of certainty than unarticulated assumptions and guesswork.

The recognition of the specialized nature of implementation activity should lead to the development of a more appropriate legal framework for that activity, whether it be formal or informal in nature. The development and publication of compliance policies, guidelines and procedures would serve to structure much of the informal, *ad hoc* decision making that is so prevalent today in many programs. Implementation activities should not be placed within a procedural strait-jacket; however, our research has documented many examples of ineffectiveness and unfairness owing to a lack of guidance and structure in legislation. Policy implementation involves much administrative decision making that should fall within the framework we described in Report 26. The credibility, competence and confidence of those involved in policy implementation can only be heightened through the respect shown for the fundamental values we identified there. *The more the interested public can understand the implementation process, have access to administrators and participate in basic decision making, the less anomalous and anachronistic outcomes will appear and the more likely they will be to gain wide public support. As we stated in Report 26, our goal is to reduce the exorbitant costs that are typically associated with public policy implementation,* while respecting the value of fairness in government decision making.

Conclusion

In a letter to us in 1984, Professor J.W. Mohr succinctly stated a rationale for law reform work in the matter of compliance:

> '[C]ompliance' is one of those notions which is central to the relationship between law and human behaviour and yet is not locked into any specific legal form. And to the extent a law reform commission wants to re-form law, rather than adjusting and adapting it where this is necessary and possible, it must make use of notions which cut across the incredible constraints of given legal forms.

This comment expresses in a nutshell our reason for looking at policy implementation and compliance in the context of our work on administrative law. In their day-to-day work, lawyers are involved in many informal activities similar to what goes on in policy implementation. And yet, the substantive goal of policy implementation is sometimes overshadowed by formal legal processes and undue insistence on compliance with the letter of the law. Our legal culture characteristically prevents explicit recognition of less formal interactions among parties. Canadian lawyers forge and wield instruments. They are trained mainly for the resolution of private disputes and for representing people accused of violating the law. This leads to an over-emphasis of formal responses to deviant conduct, to overjudicialization, to overreliance on adversarial processes and to over-use of sanctions in much of policy implementation. Undue focus on the instruments might not allow the freedom necessary to a full understanding of human behaviour and motivators. Better appreciation for the place of law in policy implementation is essential to reform in this area.

Law and legal instruments are useful for framing, facilitating and constraining activities of administrators and private parties. However, law has been too event-specific, centering on commands, strict compliance and penalties. To date, law has been unable to reflect the complexity of long-term relationships prevalent in policy implementation activities; as well, law does little to frame, constrain and facilitate government's use of persuasion and incentives. There is no need for this unsatisfactory state of affairs to continue any longer.

By making explicit some of the ways in which government policies are implemented, we hope that a synthesis may be forged between what lawyers and parties do in the implementation of policy. By linking law and implementation we have to bring together administrators, outside experts and the legal community to help resolve complex problems of governing in the 1980s and beyond.

Bibliography

Adler, R.S. and R.D. Pittle (1984) "Cajolery or Command: Are Education Campaigns an Adequate Substitute for Regulation?" 1 *Yale J. on Regulation* 159.

Akerloff, G.A. and W.T. Dickens (1982) "The Economic Consequences of Cognitive Dissonance" 72 *Amer. Econ. Rev.* 307.

Aldag, R.J. and D.W. Jackson (1977) "Assessment of Attitudes Toward Social Responsibilities" 8 *J. of Bus. Adm.* 65.

Allin, J. (1979) "The Tax Subsidy for Pollution Abatement Equipment" 1:2 *Can. Taxation* 47.

Altheide, D.L. and J.M. Johnson (1980) *Bureaucratic Propaganda*. Boston: Allyn and Bacon Inc.

Altree, L.R. (1964) "Administrative Sanctions: Regulation and Adjudication" 16 *Stanford L.Rev.* 630.

Anderson, F.R. *et al.* (1978) *Environmental Improvement Through Economic Incentives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Angus, K.C. (1983) "Negotiable Laws (Letter to The Editor)," *MacLeans*, 16 May 1983, p. 4.

Anisman, P. (1975) *A Catalogue of Discretionary Powers in the Revised Statutes of Canada, 1970* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

Arens, R. and H.D. Lasswell (1961) *In Defense of Public Order: The Emerging Field of Sanction Law*. New York: Columbia University Press.

Armstrong, F. and K.L. Chasse (1975) "The Right to an Independent Prosecutor" 28 *C.R.N.S.* 160.

Arthurs, H.W. (1979) "Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business" 17 *Osgoode Hall L.J.* 1.

Audley, P. (1983) *Canada's Cultural Industries*. Toronto: Lorimer Books.

Austria (1975) "Loi pénale en matière administrative (Verwaltungsstrafgesetz — VStG)" reproduced in C. Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative*. Paris: Presses Universitaires de France.

Babe, R.E. (1979) *Canadian Television Broadcasting Structure, Performance and Regulation*. Ottawa: Economic Council, 1979.

Babe, R.E. (1980) "Public Policy and the Problem of Structural Change in Canadian Broadcasting" in P.S. Grant (ed.) *New Developments in Canadian Communications Law and Policy*. Toronto: Law Society of Upper Canada.

Babe, R.E. and P. Slayton (1980) *Competitive Procedures for Broadcasting — Renewal and Transfers*. Study prepared for the Department of Communications. Ottawa.

Bacow, L.S. (1980) *Bargaining for Job Safety and Health*. Boston: MIT Press.

Baker, N.F. (1933) "The Prosecutor — Initiation of Prosecution" 23 *J. of Criminal L. and Criminology* 770.

Baker, R. and F.A. Meyer, Jr. (eds.) (1979) *Evaluating Alternative Law Enforcement Policies*. Lexington, Mass.: Lexington Books.

Baldwin, J.R. (1984) "Regulation versus Public Enterprise: Instrument Choice in the Case of Natural Monopoly" in *Government Enterprise: Roles and Rationales*. Papers presented at a Colloquium held in Ottawa, 24-25 September 1984. Sponsored by the Economic Council of Canada.

Baldwin, R. and K. Hawkins (1984) "Discretionary Justice: Davis Reconsidered" *Public Law* 570.

Ball, H.V. and L.M. Friedman (1965) "The Use of Criminal Sanctions in the Enforcement of Economic Legislation: A Sociological View" 17 *Stanford L.Rev.* 197.

Baram, M.S. (1980) "Cost-Benefit Analysis: An Inadequate Basis for Health, Safety and Environmental Regulatory Decisionmaking" 8 *Ecology L.Q.* 473.

Bardach, E. and R.A. Kagan (1982) *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.

Barkun, M. (1968) *Law without Sanctions*. New Haven: Yale University Press.

Barrett, D. (1981) *Regulation by Raised Eyebrow* (unpublished Research Paper prepared for the CRTC).

Barton, B.J., R.T. Franson and A.R. Thompson (1983) *A Contract Model for Pollution Control* (Unpublished LRCC Paper). See also B.J. Barton, R.T. Franson and A.R. Thompson (1984) *A Contract Model for Pollution Control*. Vancouver: Westwater Research Centre.

Bartrip, P.W.J. and P.T. Fenn (1980) "The Conventionalization of Factory Crime — A Reassessment" 8 *Internat. J. of the Sociology of Law* 175.

Bartrip, P.W.J. and P.T. Fenn (1983) "The Evolution of Regulatory Style in the Nineteenth Century British Factory Inspectorate" 10 *J. of Law & Society* 201.

Beckenstein, A.R., H. Landis Gabel and K. Roberts (1983) "An Executive's Guide to Antitrust Compliance" (Sept.-Oct.) *Harvard Bus. Rev.* 94.

Becker, G. (1968) "Crime and Punishment: An Economic Approach" 16 *J. of Political Economy* 169.

Black, B. (1985) "Systemic Discrimination" (Feb.) *Can. Human Rights Advocate* 7.

Black, D.J. (1973) "The Mobilization of Law" 2 *J. of Legal Studies* 125.

Blakeney, A. (1981) "Goal-Setting: Politicians' Expectations of Public Administrators" 24 *Can. Pub. Admin.* 1-8.

Boucher, M. (1982) "The Granting of Permits by the Quebec Transport Commission: An Economic Approach" 3 *Can. Reg. Rep.* 10-17.

Boulding, K.E. (1981) *A Preface to Grants Economics: The Economy of Love and Fear*. New York: Praeger.

Bradley, A.W. (1974) "Research and Reform in Administrative Law: The Implications of 'Discretionary Justice' by K.C. Davis" 13 *J. of Society of Public Teachers of Law* 35.

Bradley, A.W. (1981) "Administrative Justice and the Binding Effect of Official Acts" 34 *Current Legal Problems* 1.

Breit, W. and K.G. Elzinga (1973) "Antitrust Penalties and Attitudes Toward Risk: An Economic Analysis" 86 *Harvard L.Rev.* 693.

Brigham, G.R. (1984) "Individualized Suspicion in Factory Searches — The 'Least Intrusive Alternative'" 21 *Amer. Crim. L.Rev.* 403.

Brooks, N. and J. Fudge (1985) *Search and Seizure under the Income Tax Act* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

Brown, K.M. (1984) "The Elusive Carrot: Tax Incentives for R & D" (Jan.-Feb.) 8 *Regulation* 33.

Brown, N.E. (1984) "Balancing the Powers to Prosecute in Canada: Comment on *A.-G. Canada* v. *C.N. Transport* and *R.* v. *Wetmore, Kripps Pharmacy*" 29 *McGill L.J.* 699.

Buchanan, J.M. and G. Tullock (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Budd, R.W., R.K. Thorp and L. Donohew (1967) *Content Analysis of Communications*. New York: Macmillan.

Burns, P. (1973) *Private Prosecutions* (unpublished LRCC Paper).

Burns, P. (1975) "Private Prosecutions in Canada: The Law and a Proposal for Change" 21 *McGill L.J.* 269.

Burrows, P. (1970) "On External Costs and the Visible Arm of the Law" 22 *Oxford Economic Papers* 39.

Burrows, P. and C.G. Veljanovski (eds.) (1981) *The Economic Approach to Law*. London: Butterworths.

Burton, E.C. (1984) *Enforcement of Natural Resources Legislation: A Handbook*. Toronto: Carswell.

Calsen, G.A. (1977) "Economic Incentives for Pesticide Pollution Control" in *The Practical Application of Economic Incentives to the Control of Pollution: The Case of British Columbia*. Vancouver.

Canada, Commission of Inquiry into Aviation Safety (1981) Mr. Justice Charles Dubin, Commissioner. *Report* (3 vols.). Ottawa: Supply and Services.

Canada, Comptroller General (1981) *Branch Discussion Paper on Objective Constraints and Problems Routinely Encountered in Program Evaluation*. Ottawa.

Canada, Department of Communications (1981) *Management Manual* (Regional Spectrum Management). Ottawa.

Canada, Department of Communications (1983) *Building for the Future: Towards a Distinctive CBC*. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Department of Communications (1983a) *Towards a New National Broadcasting Policy*. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Department of Justice (1982) *The Criminal Law in Canadian Society*. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Department of the Environment (1980) *Parks Canada Policy*. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Department of the Environment (1982) *Environmental Protection Service Strategic Plan* (mimeo). Ottawa, June 1982.

Canada, Department of Transport (1979-82) *Aeronautics Act* Task Force Concept Papers: No. 6, *Enforcement of the Aeronautical Law*; No. 7, *The Enforcement Process*; No. 8, *An Approach to Policy Development for the Regulatory Activity*; No. 10, *Penal Provisions within the Aeronautics Act*; No. 11, *Delegation of Ministerial Authority*; No. 12, *Exemptions and the Regulation and Control of Civil Aeronautics*; No. 14, *CATA's Compliance Program: Roles and Responsibilities*; No. 16, *Civil Penalties*. Ottawa.

Canada, Department of Transport (1982) *Canadian Air Transportation Administration Enforcement Manual* (looseleaf). Ottawa.

Canada, Economic Council (1981) *Cost of Compliance Study: The Impact of Government Regulations on Business* (2 vols.) by G.C.A. Cook and Woods Gordon, Management Consultants, WP 14.

Canada, Economic Council (1981a) *Reforming Regulation*. Ottawa: Supply and Services.

Canada, House of Commons (1980) Special Committee on Regulatory Reform. James Peterson, Chairman. *Discussion Paper*. Ottawa, August 1980.

Canada, Law Reform Commission (1974) *Studies in Strict Liability*. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Law Reform Commission (1974a) *The Meaning of Guilt: Strict Liability* [Working Paper 2]. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Law Reform Commission (1976) *Criminal Responsibility for Group Action* [Working Paper 16]. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Law Reform Commission (1976a) *Our Criminal Law* [Report 3]. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Law Reform Commission (1980) *Independent Administrative Agencies* [Working Paper 25]. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Law Reform Commission (1980a) *Judicial Review and the Federal Court* [Report 14]. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Law Reform Commission (1982) *Contempt of Court* [Report 17]. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Law Reform Commission (1982a) *Obtaining Reasons before Applying for Judicial Scrutiny: Immigration Appeal Board* [Report 18]. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Law Reform Commission (1985) *Independent Administrative Agencies* [Report 26]. Ottawa: LRCC.

Canada, Law Reform Commission (1985a) *The Legal Status of the Federal Administration* [Working Paper 40]. Ottawa: LRCC.

Canada, Ministry of State for Economic Development (1979) *ABC: Assistance to Business in Canada*. Ottawa.

Canada, Privy Council (1977) *Crown Corporations: Direction, Control, Accountability*. Ottawa: Privy Council Office.

Canada, Royal Commission on Financial Management and Accountability (1979) Allen T. Lambert, Chairman. *Final Report*. Ottawa: Supply and Services.

Canada, Science Council (1982) *Report No. 35, Regulating the Regulators, Science Values and Decisions*. Ottawa.

Canada, Treasury Board (1974) *TB Circular No. 1974-199*. TB No. 727757. Ottawa, 18 October 1974.

Canada, Treasury Board (1981) Office of the Comptroller General, *Program Evaluation: An Introduction*. Program Evaluation Branch, Discussion Paper 81-001. Ottawa, February 1981.

Canada, Treasury Board (1981a) Program Evaluation Branch, *Guide on the Program Evaluation Function*. Ottawa, May 1981.

Canada, Treasury Board (1981b) Program Evaluation Branch, *Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies*. Ottawa, September 1981.

Canada, Treasury Board (1982) *Benefit-Cost Analysis Guide*. Ottawa: Supply and Services.

Canadian Chamber of Commerce (1981) *Regulatory Cost of Compliance Methodologies*. Toronto, September 1981.

Canadian Human Rights Commission (1984) *Annual Report, 1983*. Ottawa: Supply and Services.

Canadian Tax Foundation (1983) *Income Tax Enforcement, Compliance, and Administration*. Proceedings of a Corporate Management Tax Conference, 1982. Toronto: Canadian Tax Foundation.

Canadian Transport Commission (1981) Air Transport Committee Enforcement Section, *Operational Guidelines*. Ottawa.

Capalli, R.B. (1979) "Federal Grant Disputes: The Lawyer's Next Domain" 11 *Urban Lawyer* 377.

Carrière, P. and S. Silverstone (1976) *The Parole Process: A Study of the National Parole Board* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

Carson, W.G. (1979) "The Conventionalization of Early Factory Crime" 7 *Internat. J. of the Sociology of Law* 37.

Carter, R. (1983) "Les entreprises publiques : pourquoi et pour qui?" 26 *Can. Pub. Admin.* 239.

Cass, B.E. (1984) "Grants Subject to Repayment — The Ontario Experience" in *Seminar on Government Contribution and Loan Guarantees* (unpublished). Toronto: Ontario Ministry of Industry and Trade.

Chan, J.B.L. and R.V. Ericson (1981) *Decarceration and the Economy of Penal Reform*. Toronto: Centre of Criminology, University of Toronto.

Clifford, J.C. (1983) *Content Regulation in Private FM Radio and Television Broadcasting: A Background Study about CRTC Sanctions and Compliance Strategy* (unpublished LRCC Paper).

Clifford, J.C. and K.R. Webb (1985) *Institutions in Policy Implementation: The Approach of Canada's Federal Government* (unpublished). Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the Law and Society Association, San Diego.

Coase, R.H. (1960) "The Problem of Social Cost" 3 *J. of Law & Economics* 1.
Coffee, J.C. (1981) "'No Soul to Damn: No Body to Kick': An Unscandalized Inquiry into the Problem of Corporate Punishment" 79 *Michigan L.Rev.* 386.
Cohen, S.A. (1982) "Invasion of Privacy: Police and Electronic Surveillance in Canada" 27 *McGill L.J.* 619.
Coleman, J. (1979) *Customs and Excise Search and Seizure: A Study Memorandum for the Criminal Procedure Project* (unpublished LRCC Paper).
Cotter, B.P. (1982) "Nuclear Licensing: Innovation through Evolution in Administrative Hearings" 34 *Admin. L.Rev.* 497.
Council of Europe (1979) Select Committee on Crime Problems, European Committee on Crime Problems, *General Report on Decriminalization*. Strasbourg, 6 August 1979.
Cyert, R.M. and J.G. March (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
Dagenais, R. (1983) *Aviation Safety in Canada: A Case Study on Compliance in the Canadian Air Transportation Administration* (unpublished LRCC Paper).
Dahrendorf, R. (1959) *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press.
Daintith, T. (1979) "Regulation by Contract: The New Prerogative" 32 *Current Legal Problems* 41.
Davis, K.C. (1969) "A New Approach to Delegation" 36 *Univ. of Chicago L.Rev.* 713.
Day, S. (1980) "Affirmative Action: The Distribution of Well-Being" *Can. Human Rights Rep.* C/13, C/14.
De Fleur, M.L. (1970) *Theories of Mass Communication*. 2nd ed. New York: David McKay.
de Nevers, N. (1981) "Measuring and Managing Pollutants" 23 *Environment* 25.
Demos, R. (1957) "Some Reflections on Threats and Punishments" 11 *Rev. of Metaphysics* 224.
Diver, C.S. (1979) *The Assessment and Litigation of Civil Money Penalties by Federal Administrative Agencies*, Final Report to the Administrative Conference of the United States. Washington, May 1979.
Diver, C.S. (1980) "A Theory of Regulatory Enforcement" 28 *Public Policy* 257.
Dobell, R. and D. Zussman (1982) "An Evaluation System for Government: If Politics Is Theatre, Then Evaluation Is (Mostly) Art" 24 *Can. Pub. Admin.* 404.
Doern, G.B. (1976) *The Atomic Energy Control Board: An Evaluation of Regulatory and Administrative Processes and Procedures* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.
Doern, G.B. (ed.) (1978) *The Regulatory Process in Canada*. Toronto: MacMillan.
Doern, G.B., I.A. Hunter, D. Swartz and V.S. Wilson (1975) "The Structure and Behaviour of Canadian Regulatory Boards and Commissions: Multidisciplinary Perspectives" 18 *Can. Pub. Admin.* 189.
Doern, G.B. and R.W. Phidd (1983) *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*. Toronto: Methuen.
Doern, G.B. *et al.* (1974) *Approaches to the Study of Federal Administrative and Regulatory Agencies, Boards, Commissions and Tribunals* (unpublished LRCC Paper).
Doern, G.B., M. Prince and G. McNaughton (1982) *Living with Contradictions: Health and Safety Regulation and Implementation in Ontario*. A Study prepared for the Royal Commission on Matters of Health and Safety Arising from the Use of Asbestos in Ontario. Study No. 5.
Doerr, A.D. (1981) *The Machinery of Government in Canada*. Toronto: Methuen.
Dowling, J.B., V.N. Macdonald and M.A. Protter (1983) *The Social Realities of Policing: Essays in Legitimation Theory*. Ottawa: Supply and Services.
Drayton, W. (1980) "Economic Law Enforcement" 4 *Harvard Environmental L.Rev.* 1.
Drucker, P.F. (1974) *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Harper & Row.

Dunning, C. (1981) *Compliance through the Economic and Regulatory Methodologies* (unpublished LRCC Paper).

Dunning, C. (1982) *Compliance and Administrative Law: Costs of Compliance* (unpublished LRCC Paper).

Dworkin, R.M. (1967) "The Model of Rules" 35 *Univ. of Chicago L.Rev.* 14.

Eddy, H. (1981) *Sanctions, Compliance Policy and Administrative Law* (unpublished LRCC Paper).

Edwards, G.C. (1980) *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.

Edwards, G.C. and I. Sharkansky (1978) *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*. San Francisco: W.H. Freeman.

Ellul, J. (1965) *Propaganda*. New York: Alfred A. Knopf.

Environmental Mediation International (1983) *Environmental Mediation in Canada*. Seminar Proceedings. Ottawa, 14-15 April 1983.

Ericson, R.V. (1982) *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*. Toronto: University of Toronto Press.

Erikson, K.T. (1962) "Notes on the Sociology of Deviance" 9 *Social Problems* 307.

Etzioni, A. (1961) *Complex Organizations: A Sociological Reader*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Evans, J.M., H.N. Janisch, D.J. Mullan and R.C.B. Risk (1980) *Administrative Law Cases, Text, and Materials*. Toronto: Emond-Montgomery.

Fage, A.P. (1981) "Compliance with Conditions and the Problems of Restoration" in J. Salter and P. Thomas (eds.), *Planning Law for Industry*. Proceedings of the Seminar, vol. 1. Cambridge: International Bar Association.

Fattah, E.A. (1972) *A Study of the Deterrent Effect of Capital Punishment with Special Reference to the Canadian Situation*. Research Centre Report 2. Ottawa: Department of the Solicitor General.

Fattah, E.A. (1976) "Deterrence: A Review of the Literature" in LRCC, *Fear of Punishment: Deterrence*. Ottawa: Supply and Services.

Fenster, H.L. and D.J. Lee (1982) "The Expanding Audit and Investigative Powers of the Federal Government" 12 *Public Contract L.J.* 193.

Fisher, B.D. (1984) "Controlling Government Regulation: Cost-Benefit Analysis before and after the *Cotton-Dust* Case" 36 *Admin. L.Rev.* 179.

Fisse, B. and J. Braithwaite (1983) *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*. Albany: State University of New York Press.

Fisse, W.B. (1978) "The Social Policy of Corporate Criminal Responsibility" 6 *Adelaide L.R.* 361.

Fleck, J.D. and I.A. Litvak (eds.) (1984) *Business Can Succeed: Understanding the Political Environment*. Toronto: Gage Publishing.

Fox, D. (1979) *Public Participation in the Administrative Process* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

Franson, M.A.H., R.T. Franson and A.R. Lucas (1982) *Environmental Standards: A Comparative Study of Canadian Standards, Standard Setting Processes and Enforcement*. Edmonton: Environment Council of Alberta.

Franson, R.T. (1979) *Access to Information: Independent Administrative Agencies* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

French, H.L. (1983) "Special Investigations into Corporate Affairs in the Commonwealth" 9 *Commonwealth L.Bull.* 1069.

Freund, E. (1928) *Administrative Powers over Persons and Property*. Chicago: The University of Chicago Press.

Friedman, L.M. and S. Macaulay (1969) *Law and the Behavioral Sciences*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Fry, E. (1984) "Contribution Agreements: The DRIE Experience" in *Seminar on Contribution Agreements and Loan Guarantees*. Legal Services — DRIE. Ottawa, 26 June 1984.

Fuller, L.L. (1960) *Adjudication and the Rule of Law*. Proceedings of the American Society of International Law.

Galanter, M. (1974) "Why the 'Haves' Came Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change" 9 *Law and Society Rev.* 95.

Galbraith, J.K. (1983) *The Anatomy of Power*. Boston: Houghton Mifflin.

Galligan, D.J. (1976) "The Nature and Function of Policies within Discretionary Power" *Public Law* 332.

Ganz, G. (1972) "Allocation of Decision-Making Functions" *Public Law* 215 and 299.

Garland, D. (1981) "The Birth of the Welfare Sanction" 8 *British J. of Law & Society* 29.

Garner, L. (1982) "Management Control in Regulatory Agencies: A Modest Proposal for Reform" 34 *Admin. L.Rev.* 465.

Garon, A. (1969) "Les contrats administratifs en droit canadien et québécois" in R.-P. Barbe (ed.), *Droit administratif canadien et québécois*. Ottawa: Éditions de l'Université d'Ottawa.

Gélinas, A. (ed.) (1978) *Public Enterprise and the Public Interest*. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada.

Gerth, H.H. and C.W. Mills (1958) *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.

Gibson, R.B. (1983) *Control Orders and Industrial Pollution Abatement in Ontario*. Toronto: Canadian Environmental Law Research Foundation.

Gifford, D.J. (1971) "Communication of Legal Standards, Policy Development, and Effective Conduct Regulation" 56 *Cornell L.Rev.* 409.

Gifford, D.J. (1972) "Decisions, Decisional Referents, and Administrative Justice" 37 *Law & Contemporary Problems* 3.

Gillies, J. (1981) *Where Business Fails*. Montréal: The Institute for Research on Public Policy.

Goble, G.W. (1927-28) "The Sanction of a Duty" 37 *Yale L.J.* 426.

Goetz, C.J. and R.E. Scott (1981) "Problems of Relational Contracts" 67 *Virginia L.R.* 1089.

Gohagan, J.K. (1980) *Quantitative Analysis for Public Policy*. New York: McGraw-Hill.

Goldberg, V.P. (1976) "Regulation and Administered Contracts" 7 *Bell J. of Economics* 426.

Goldfarb Consultants (1982) *Public Reaction to Government Advertising: Executive Summary* (Paper presented to the First Canadian Symposium on Government Advertising). Montréal, 19 November 1982.

Goldschmid, H.J. (1982) *An Evaluation of the Present and Potential Use of Civil Money Penalties As a Sanction by Federal Administrative Agencies* (Paper prepared for the Committee on Compliance and Enforcement Proceedings, Admin. Conf. of the U.S.). 17 November 1982.

Goldstein, J. (1960) "Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-Visibility Decisions in the Administration of Justice" 69 *Yale L.J.* 543.

Gottlieb, G. (1983) "Relationism: Legal Theory for a Relational Society" 50 *Univ. of Chicago L.Rev.* 567.

Great Britain, Royal Commission on Criminal Procedure (1980) *Prosecutions by Private Individuals and Non-Police Agencies*. Research Study No. 10 prepared by K.W. Lidstone, R. Hogg and F. Sutcliffe. London: HMSO.

Grether, D.M. (1978) "Recent Psychological Studies of Behavior under Uncertainty" 68 *Amer. Econ. Rev.* 70.

Griffin, J.A. and J. Goldring (1974) "Proof of the Due Exercise of Delegated Powers: Application of the Presumption of Regularity" 48 *Australian L.J.* 118.

Guibal, M. (1983) "Le contrat comme technique de participation des citoyens aux décisions en matière énergétique" 24 *C. de D.* 943.

Hägerström, A. (1953) *Inquiries into the Nature of Law and Morals*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Hahn, R.W. and R.G. Noll (1983) "Barriers to Implementing Tradable Air Pollution Permits: Problems of Regulatory Interactions" 1 *Yale J. on Regulation* 63.

Haley, J.O. (1980) *Life without Sanctions: An Interpretive Study of Law and Society in Japan* (unpublished Paper).

Harrison, P. and W.R. Derrick Sewell (1980) "Water Pollution Control by Agreement: The French System of Contracts" 20 *Natural Resources J.* 765.

Harrison, R.J. (1980) "The Legal Character of Petroleum Licences" 58 *Can. Bar Rev.* 483.

Hart, H. and A. Sacks (1958) *The Legal Process, Basic Problems in the Making and Application of Law* (unpublished, tentative edition). Cambridge, Mass.

Hartle, D.G. (1976) "Techniques and Processes of Administration" 19 *Can. Pub. Admin.* 21.

Hartle, D.G. (1979) *Public Policy Decision Making and Regulation*. Montréal: Institute for Research on Public Policy.

Hawkins, K. (1984) *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*. Oxford: Oxford University Press.

Hawkins, K. and J.M. Thomas (1984) "The Enforcement Process in Regulatory Bureaucracies" in *Enforcing Regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff.

Hodgetts, J.E. (1973) *The Canadian Public Service: A Physiology of Government (1867-1970)*. Toronto: University of Toronto Press.

Hogg, P.W. (1977) *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswell.

Holdsworth, Sir William (1964) *A History of English Law*. London: Methuen.

Homans, G.C. (1951) *The Human Group*. New York: Harcourt, Brace.

Horai, J. and J.T. Tedeschi (1969) "Effects of Credibility and Magnitude of Punishment on Compliance to Threats" 12 *J. of Personality and Social Psychology* 164.

Howard, J.L. and W.T. Stanbury (1984) *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy*. G. Lermer (ed.). Vancouver: The Fraser Institute.

Hunter, I.A. and I.F. Kelly (1976) *The Immigration Appeal Board* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

International Commission of Jurists (1980) *Breaking the Rules: The Problem of Crimes and Contraventions*. London: Justice.

Irvine, A.G. (1971) "The Delegation of Authority to Crown Corporations" 14 *Can. Pub. Admin.* 556.

Ison, T.G. (1976) "The Intrusion of Private Law in Public Administration" 17 *C. de D.* 799.

Issalys, P. (1979) *The Pension Appeals Board: A Study of Administrative Procedure in Social Security Matters* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

Issalys, P. (1983) "La régulation par un organisme administratif autonome comme modèle de contrôle et de participation" 24 *C. de D.* 831.

Issalys, P. and G. Watkins (1977) *Unemployment Insurance Benefits: A Study of Administrative Procedure in the Unemployment Insurance Commission* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

Jacoby, D. and G. Létourneau (1981) "Les soubresauts de *Sault Ste-Marie* et le droit pénal du Québec" 41 *Revue du Barreau* 447.

Janisch, H.N. (1978) *The Regulatory Process of the Canadian Transport Commission* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

Johnson, J.P. (1982) *Canadian Industrial Incentives Legislation: Government Financial Assistance Programs in Canada*. Toronto: Price Waterhouse.

Johnson, S.R. (1981) "Reasonable Relation Reassessed: The Examination of Private Documents by Federal Regulatory Agencies" 56 *New York Univ. L.Rev.* 742.

Johnston, C.C. (1980) *The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

Jones, E.M. (1966) "Impact Research and Sociology of Law: Some Tentative Proposals" *Wisconsin L.Rev.* 331.

Joseph, P.A. and J. Hughes (1981) "Is Technology a Bargaining Issue?" 1 *Canterbury L.Rev.* 123.

Joskow, P.L. and R.C. Noll (1981) "Regulation in Theory and Practice: An Overview" in G. Fromm (ed.), *Studies in Public Regulation*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Jowell, J. (1973) "The Legal Control of Administrative Discretion" *Public Law* 178.

Jowell, J. and D. Millichap (1983) "The Enforcement of Planning Control in London" *J. of Planning and Environment Law* 644.

Joyce, T.J. (1983) "The EPA's Use of Aerial Photography Violates the Fourth Amendment: *Dow Chemical Co.* v. *United States*" 15 *Connecticut L.Rev.* 327.

Kadish, M.R. and S.H. Kadish (1973) *Discretion to Disobey: A Study of Lawful Departures from Legal Rules*. Stanford: Stanford University Press.

Kadish, S.H. (1963) "Some Observations on the Use of Criminal Sanctions in Enforcing Economic Regulations" 30 *Univ. of Chicago L.Rev.* 423.

Kagan, R.A. (1984) *Regulatory Enforcement Styles*. Paper given at Meeting of Law and Society Association (unpublished). Boston, June 1984.

Karmel, R.S. (1982) *Regulation by Prosecution: The Securities and Exchange Commission vs. Corporate America*. New York: Simon and Schuster.

Kaufman, H. (1960) *The Forest Ranger*. Baltimore: Johns Hopkins.

Kelleher, S. (1980) *Canada Labour Relations Board* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

Kelman, H.C. (1958) "Compliance, Identification, and Internalization: Three Processes of Attitude Change" 2 *J. of Conflict Resolution* 51.

Kernaghan, K. (1974) "Codes of Ethics and Administrative Responsibility" 17 *Can. Pub. Admin.* 527.

Kernaghan, K. (1975) *Ethical Conduct: Guidelines for Government Employees*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.

Kernaghan, K. (ed.) (1975a) *Executive Manpower in the Public Service: Make or Buy*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.

Kernaghan, K. (1976) "Political Control of Administrative Action: Accountability or Window Dressing?" 17 *C. de D.* 927.

Kernaghan, K. (ed.) (1983) *Canadian Public Administration: Discipline and Profession*. Toronto: Butterworths.

Kingsbury, B. (1981) "Complaints against the Media: A Comparative Study" 1 *Canterbury L.Rev.* 155.

Kohlberg, L. (1969) "Stage and Sequence: The Cognitive-Developmental Approach to Socialization" in D.A. Goslin (ed.), *Handbook of Socialization Theory and Research*. Chicago: Rand McNally College.

Krech, D. and R.S. Crutchfield (1948) *Theory and Problems of Social Psychology*. New York: McGraw-Hill.

Kreimer, S.F. (1984) "Allocational Sanctions: The Problem of Negative Rights in a Positive State" 132 *Univ. of Pennsylvania L.Rev.* 1293.

Krislov, S. *et al.* (eds.) (1972) *Compliance and the Law: A Multi-Disciplinary Approach*. Beverly Hills: Sage Publications.

Kuhn, T.S. (1962) *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Laberge, T. (1983) *Le conformisme et les droits de la personne au Canada* (unpublished LRCC Paper).

Lacasse, J.P. (1983) "Legal Issues Relating to the Canadian National Energy Program" 16 *Vanderbilt J. of Transnational Law* 301.

Landes, W.M. (1983) "Optimal Sanctions for Antitrust Violations" 50 *Univ. of Chicago L.Rev.* 652.

Landis, J.M. (1938) *The Administrative Process*. New Haven: Yale University Press.
Langford, J.W. (1980) "The Identification and Classification of Federal Public Corporations: A Preface to Regime Building" 23 *Can. Pub. Admin.* 76.
La Roche, K. and K. Webb (1984) "Bureaucrats among the Businessmen: Influencing the Private Sector through Crown Corporations." LRCC Paper published in *Government Enterprise: Roles and Rationales*. Papers presented at a Colloquium held in Ottawa, 24-25 September 1984. Sponsored by the Economic Council of Canada.
Lassonde, M. (1968) "La concession d'une licence relative à un brevet" 3 *Thémis* 341.
Levi, M. (1982) "The Powers of Revenue Agencies: An Overview" *British Tax Rev.* 36.
Levy, G. (1979) "Delegated Legislation and the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments" 22 *Can. Pub. Admin.* 349.
Lillico, D. (1985) *The Canadian Film Development Corporation: A Report on Financial Incentives As Mechanisms for Achieving Compliance with Agency Objectives* (unpublished LRCC Paper).
Lindblom, C.E. (1959) "The Science of 'Muddling Through'" 19 *Pub. Admin. Rev.* 79.
Lindblom, E. and D. Braybrooke (1963) *A Strategy of Decision*. New York: The Free Press.
Linden, A.M. (1976) "Public Law and Private Law: The Frontier from the Perspective of a Tort Lawyer" 17 *C. de D.* 831.
Llewellyn, K.N. and E.A. Hoebel (1941) *The Cheyenne Way*. Norman, Okla.: University of Oklahoma Press.
Lloyd-Bostock, S.M. (1981) "Psychology and the Law: A Critical Review of Research and Practice" 8 *British J. of Law & Society* 1.
Lloyd-Bostock, S.M. (ed.) (1981a) *Law and Psychology* (Papers presented at SSRC Law and Psychology Conferences 1979-1980). Oxford: Social Science Research Council.
Lucas, A.R. (1981) *The Sanctions Process of the Northern Pipeline Agency: Powers, Policy, Procedures* (unpublished LRCC Paper).
Lucas, A.R. and T. Bell (1977) *The National Energy Board: Policy, Procedure and Practice* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.
Macneil, I.R. (1980) *The New Social Contract*. New Haven: Yale University Press.
MacTaggart, R.T. *et al.* (1977) *Corporate Social Performance in Canada* (Background Study prepared for the Royal Commission on Corporate Concentration). Ottawa: Supply and Services.
March, J.G. (1978) "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice" 10 *Bell J. of Economics* 587.
Mashaw, J.L. (1981) "Conflict and Compromise among Models of Administrative Justice" *Duke L.J.* 181.
Mashaw, J.L. (1983) *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*. New Haven: Yale University Press.
Mawby, R.I. (1979) "Policing by the Post Office: A Study of Television Licence Evasion" 18 *British J. of Criminology* 242.
Mazmanian, D.A. and P. Sabatier (eds.) (1981) *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
McFetridge, D.G. and J.P. Warda (1983) *Canadian R & D Incentives: Their Adequacy and Impact*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
McKay, R.B. (1964) "Sanctions in Motion: The Administrative Process" 49 *Iowa L.Rev.* 441.
McLuhan, M. (1977-78) "Flip Points: Jerry Brown Meets Marshall McLuhan" in (Winter) *Co-Evolution Quarterly* 86.
McQueen, J. (1984) "Integrating Human Resource Planning with Strategic Planning" 27 *Can. Pub. Admin.* 1.
Meslin, T.B. (1981) "Assessment and Management of Risk in the Transport of Dangerous Materials: The Case of Chlorine Transport in France" 1 *Risk Analysis* 137.

Meyer, F.A. Jr. and R. Baker (eds.) (1979) *Determinants of Law-Enforcement Policies*. Lexington, Mass.: Lexington Books.

Meyerson, M. and E.C. Banfield (1955) *Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*. Glencoe, Ill.: The Free Press.

Michener, H.A. and M.R. Burt (1975) "Components of 'Authority' As Determinants of Compliance" 31 *J. of Personality and Social Psychology* 606.

Mitchell, J.D.B. (1951) "A General Theory of Public Contracts" 63 *Juridical Rev.* 60.

Mnookin, R.H. and L. Kornhauser (1979) "Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce" 88 *Yale L.J.* 950.

Molot, H.L. (1972) "The Self-Created Rule of Policy and Other Ways of Exercising Administrative Discretion" 18 *McGill L.J.* 310.

Mourgeon, J. (1967) *La répression administrative*. Paris: L.G.D.J.

Nadeau, R. (1982) *Compliance and Enforcement in Customs and Excise* (unpublished LRCC Paper).

Nakamura, R.T. and F. Smallwood (1980) *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.

Neilson, W.A.W. (1981) "Administrative Remedies: The Canadian Experience with Assurances of Voluntary Compliance in Provincial Trade Practices Legislation" 19 *Osgoode Hall L.J.* 153.

Nelson, D.H. (1951) "Administrative Blackmail: The Remission of Penalties" 4 *Western Political Quarterly* 610.

Nemetz, P.N. *et al.* (1982) "Toxic Chemical Regulation in Canada: Preliminary Estimates of Costs and Benefits" 25 *Can. Pub. Admin.* 405.

New Zealand, Public and Administrative Law Reform Committee (1983) *Statutory Powers of Entry* (17th Report). Wellington: Government Printer.

Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

Nonet, P. (1969) *Administrative Justice*. New York: Russell Sage Foundation.

Ontario Economic Council (1978) *Government Regulation: Issues and Alternatives*. Toronto.

Ontario Law Reform Commission (1983) *Report on Powers of Entry*. Toronto.

O'Riordan, T. (1976) "Policy Making and Environmental Management: Some Thoughts on Processes and Research Issues" 16 *Natural Resources J.* 55.

Ostrom, V. (1975) "Alternative Approaches to the Organization of Public Proprietary Interests" 15 *Natural Resources J.* 765.

Ostrom, V. and E. Ostrom (1977) "Public Goods and Public Choices" in E.S. Savas (ed.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Packer, H.L. (1968) *The Limits of the Criminal Sanction*. Stanford: Stanford University Press.

Paltiel, K.Z. (1982) "The Changing Environment and Role of Special Interest Groups" 25 *Can. Pub. Admin.* 198.

Palumbo, D.J. and M.A. Harder (eds.) (1981) *Implementing Public Policy*. Lexington, Mass.: Lexington Books.

Papua New Guinea Law Reform Commission (1981) *Corporate Social Responsibility*. Occasional Paper No. 15. April 1981.

Pascale, R.T. and A.G. Athos (1981) *The Art of Japanese Management*. New York: Simon and Schuster.

Patston, R.R. (1980) "The Impact of Management Information Systems on the Future of the Public Administration" 10 *Victoria University W.L.R.* 285.

Pearse, P.H. (1982) *Turning the Tide: A New Policy for Canada's Pacific Fisheries*. Vancouver: Commission on Pacific Fisheries Policy.

Perrow, C. (1984) *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.

Petersen, H.C. (1975) "An Empirical Test of Regulatory Effects" 6 *Bell J. of Economics* 111.
Pincoffs, E.L. (1966) *The Rationale of Legal Punishment*. New York: Humanities Press.
Plott, C.R. (1983) "Externalities and Corrective Policies in Experimental Markets" 93 *The Economic Journal* 106.
Polyviou, P.G. (1982) *Search and Seizure: Constitutional and Common Law*. London: Duckworth.
Posner, R.A. (1974) "Theories of Economic Regulation" 5 *Bell J. of Economics and Management Science* 335.
Pressman, J.L. and A. Wildavsky (1979) *Implementation*. 2nd ed. Berkeley: University of California Press.
Preston, L.E. (1975) "Corporation and Society: The Search for a Paradigm" 13 *J. of Economic Literature* 434.
Prichard, J.R.S. (1983) *Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice*. Toronto: Butterworths.
Priest, M. (1982) *Provision of Information in the Context of Regulation*. Technical Report No. 22. Ottawa: Economic Council of Canada.
Priest, M. and A. Wohl (1980) "The Growth of Federal and Provincial Regulation of Economic Activity, 1867-1978" in W.T. Stanbury (ed.), *Government Regulation: Scope, Growth, Process*. Montréal: The Institute for Research on Public Policy.
Pross, A.P. (1982) "Governing under Pressure: The Special Interest Groups — Summary of Discussion" 25 *Can. Pub. Admin.* 170.
Rabin, R.L. (1972) "Agency Criminal Referrals in the Federal System: An Empirical Study of Prosecutorial Discretion" 24 *Stanford L.Rev.* 1036.
Raiffa, H. (1982) *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
Reda, F. (1969) "Legal Impact of Contract Management by Government" 24 *Business Lawyer* 925.
Reid, A.D. and A.H. Young (1985) "Administrative Search and Seizure under the Charter" 10 *Queen's L.J.* 392.
Reiss, A.J. Jr. (1983) "The Policing of Organizational Life" in M. Punch (ed.), *Control in the Police Organization*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
Reiss, A.J. Jr. and A.D. Biderman (1980) *Data Sources on White-Collar Law-Breaking*. Washington: U.S. Department of Justice.
Rice, D.A. (1968) "Remedies, Enforcement Procedures and the Duality of Consumer Transaction Problems" 48 *Boston University L.Rev.* 559.
Richardson, G., A. Ogus and P. Burrows (1982) *Policing Pollution*. Oxford: Clarendon Press.
Ripley, R.B. and G.A. Franklin (1982) *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Ill.: Irwin-Dorsey.
Ritchie, G. (1983) "Government Aid to Industry: A Public Sector Perspective" 26 *Can. Pub. Admin.* 36.
Rodgers, H.R. Jr. and C.S. Bullock III (1976) *Coercion to Compliance*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
Rodgers, H.R. Jr. and R. Hanson (1974) "The Rule of Law and Legal Efficacy: Private Values versus General Standards" 27 *Western Political Quarterly* 387.
Rosenbaum, N. (1981) "Statutory Structure and Policy Implementation: The Case of Wetlands Regulation" in D.A. Mazmanian and P.A. Sabatier (eds.), *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
Rosenblum, V.G. (1974) "Handling Citizen Initiated Complaints: An Introductory Study of Federal Agency Procedures and Practices" 26 *Admin. L.Rev.* 1.
Ross, A. (1946) *Towards a Realistic Jurisprudence*. Copenhagen: Einar Munksgaard.
Rostow, E.V. (1962) "American Legal Realism and the Sense of the Profession" 34 *Rocky Mountain L.Rev.* 123.

Russell, B. (1938) *Power: A New Social Analysis*. London: George Allen & Unwin.
Sabatier, P. and D. Mazmanian (1979) *Toward a More Adequate Conceptualization of the Implementation Process — With Special Reference to Regulatory Policy*. Davis, Calif.: Institute for Governmental Affairs.
Sadler, R.J. (1983) "The Information-Gathering Powers of the Trade Practices Commission" 57 *Australia L.J.* 134.
Salter, L. (1981) "The Role of the Public in Scientific Determination of Policy: The Canadian Inquiry Process" 31 *Univ. of Toronto L.J.* 343.
Samek, R.A. (1975) *The Objects and Limits of Law Reform* (unpublished LRCC Paper).
Samuels, W.J. (1971) "Interrelations between Legal and Economic Processes" *J. of Law & Economics* 435.
Samuels, W.J. (1974) "The Coase Theorem and the Study of Law and Economics" 14 *Natural Resources J.* 1.
Schelling, T.C. (ed.) (1983) *Incentives for Environmental Protection*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
Schultz, R. (1982) "Regulation and Public Administration" 25 *Can. Pub. Admin.* 638.
Schultze, C.L. (1977) *The Public Use of Private Interest*. Washington: The Brookings Institution.
Schumacher, E.F. (1974) *Small Is Beautiful*. London: Sphere Books.
Schwartz, R.D. and S. Orleans (1967) "On Legal Sanctions" 34 *Univ. of Chicago L.Rev.* 274.
Scott, F.R. (1966-67) "Canadian Federalism: The Legal Perspective" *5 Alberta L.Rev.* 263.
Sebba, L. (1982) "The Victim's Role in the Penal Process: A Theoretical Orientation" 30 *Amer. J. of Comp. L.* 217.
Seidman, R.B. (1978) *The State, Law, and Development*. New York: St. Martin's Press.
Seidman, R.B. (1978a) "Why Do People Obey the Law? The Case of Corruption in Developing Countries" 5 *British J. of Law & Society* 45.
Selznick, P. (1969) *Law, Society, and Industrial Justice*. New York: Russell Sage Foundation.
Sendall, B. (1982) *Independent Television in Britain* (3 vols.). London: MacMillan.
Sewell, W.R.D. and T. O'Riordan (1976) "The Culture of Participation in Environmental Decisionmaking" 16 *Natural Resources J.* 1.
Shaw, W.R. (1975) "The Procedures to Ensure Compliance by Federal Facilities with Environmental Quality Standards" 5 *Envt'l. L. Rep.* 50, 211.
Shepherd, J.J. (1983) "Government Aid to Industry: A Private Sector Perspective" 26 *Can. Pub. Admin.* 47.
Siedentopf, H. (1982) "Introduction: Government Performance and Administrative Reform" in G.E. Caiden and H. Siedentopf (eds.), *Strategies for Administrative Reform*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
Simon, H.A. (1976) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*. 3rd ed. New York: The Free Press.
Simon, H.A. (1976a) "From Substantive to Procedural Rationality" in S.J. Latsis (ed.), *Method and Appraisal in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
Simon, H.A., D.W. Smithburg and V.A. Thompson (1950) *Public Administration*. New York: Alfred A. Knopf.
Slatter, F. (1982) *Parliament and Administrative Agencies* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.
Slayton, P. (1979) *The Anti-dumping Tribunal* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.
Slayton, P. (1981) "Competitive Applications before the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission" 59 *Can. Bar Rev.* 571.
Slayton, P. and J.J. Quinn (1981) *The Tariff Board* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.
Smiley, D.V. (1963) *Conditional Grants and Canadian Federalism*. Toronto: Canadian Tax Foundation.

Smiley, D.V. and R.M. Burns (1969) "Canadian Federalism and the Spending Power: Is Constitutional Restriction Necessary?" 17 *Can. Tax J.* 468.

Smith, J.C. and S. Coval (1975) *The Causal Theory of Rules* (unpublished LRCC Paper).

Smith, L.G. (1982) "Mechanisms for Public Participation at a Normative Planning Level in Canada" 8 *Can. Pub. Policy* 561.

Snow, R. (1977) "Lobster Fishery Licensing: Injustice and Muddling Through?" 4 *Dalhousie L.J.* 119.

Softley, P. (1984) *TV Licence Evasion*. Research Bulletin No. 18. London: Home Office Research and Planning Unit, 8-11.

Solomon, P.H. Jr. (1983) "Government Officials and the Study of Policy-Making" 26 *Can. Pub. Admin.* 420.

Spigelman, J.J. (1977) *Sanctions, Remedies and Law Reform* (unpublished Australia Law Reform Commission Paper).

Spivey, W.A. and W.J. Wrobleski (1979) *Econometric Model Performance in Forecasting and Policy Assessment*. Washington: American Enterprise Institute.

Stanbury, W.T. (1976) "Penalties and Remedies under the *Combines Investigation Act* 1889-1976" 14 *Osgoode Hall L.J.* 571.

Stanbury, W.T. (ed.) (1980) *Government Regulation: Scope, Growth, Process*. Montréal: The Institute for Research on Public Policy.

Stanbury, W.T. and J. Fulton (1984) "Suasion As a Governing Instrument" in A.M. Maslove (ed.), *How Ottawa Spends 1984: The New Agenda*. Toronto: Methuen.

Stanbury, W.T., G.J. Gorn and C.B. Weinberg (1983) "Federal Advertising Expenditures" in G. Bruce Doern (ed.), *How Ottawa Spends 1983: The Liberals, the Opposition & Federal Priorities*. Toronto: Lorimer.

Stigler, G.J. (1970) "The Optimum Enforcement of Law" 18 *J. of Political Economy* 526.

Stigler, G.J. and C. Friedland (1962) "What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity" 5 *J. of Law & Economics* 1.

Stjernquist, P. (1973) *Laws in the Forests: A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry*. Kylen, Sweden: Lund CWK Gleerup.

Stone, C.D. (1981) "From a Language Perspective" 90 *Yale L.J.* 1149.

Street, H. (1975) "Licensing" in *Justice in the Welfare State*. 2nd ed. London: Stevens & Sons.

Summers, R.S. (1982) *Instrumentalism and American Legal Theory*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Tarnopolsky, W.S. (1968) "The Iron Hand in the Velvet Glove: Administration and Enforcement of Human Rights Legislation in Canada" 46 *Can. Bar Rev.* 565.

Tedeschi, J.T. *et al.* (1970) "The Effects of Opportunity Costs and Target Compliance on the Behavior of a Threatening Source" 6 *J. of Experimental Social Psychology* 205.

Thain, D.H. (1979) "The Mistakes of Business in Dealing with Politics and Government" 44:3 *Business Quarterly* 46.

Thomas, P.G. (1982) "Public Administration and Expenditure Management" 25 *Can. Pub. Admin.* 674.

Thomforde, F.H. Jr. (1975) "Patterns of Disparity in SEC Administrative Sanctioning Practice" 42 *Tennessee L.Rev.* 465.

Thomforde, F.H. Jr. (1976) "Controlling Administrative Sanctions" 74 *Michigan L.Rev.* 709.

Thomforde, F.H. Jr. (1981) "Administrative Enforcement Powers and Procedures under the Proposed Securities Market Law" 19 *Osgoode Hall L.J.* 381.

Thompson, A.R. (1980) *Environmental Regulation in Canada: An Assessment of the Regulatory Process*. Vancouver: Westwater Research Centre.

Thomson, O. (1977) *Mass Persuasion in History: An Historical Analysis of the Development of Propaganda Techniques*. Edinburgh: Paul Harris Publishing.

Tobias, P.B. (1979) "The Abuse of Power in the Granting or Withholding of Privileges by Institutions, Hospitals, Universities, et cetera" in *Lectures LSUC*. Toronto: Richard De Boo.

Tomlinson, E.A. and J.L. Mashaw (1972) "The Enforcement of Federal Standards in Grant-in-Aid Programs: Suggestions for Beneficiary Involvement" 58 *Virginia L.Rev.* 600.

Trebilcock, M.J., L. Waverman and J.R.S. Prichard (1978) "Markets for Regulation: Implications for Performance Standards and Institutional Design" in *Government Regulation — Issues and Alternatives*. Toronto: Ontario Economic Council.

Trebilcock, M.J. *et al.* (1981) *The Choice of Governing Instruments: Some Applications* (Technical Report No. 12). Toronto: Economic Council of Canada.

Trezise, D. (1975) "Alternative Approaches to Legal Control of Environmental Quality in Canada" 21 *McGill L.J.* 404.

Truitt, T.H. *et al.* (1983) *Environmental Audit Handbook: Basic Principles of Environmental Compliance Auditing*. 2nd ed. New York: Executive Enterprises Pubs.

Tupper, A. and G.B. Doern (eds.) (1981) *Public Corporations and Public Policy in Canada*. Montréal: The Institute for Research on Public Policy.

Turk, A.T. (1969) *Criminality and Legal Order*. Chicago: Rand McNally.

Turner, A.N. (1982) "Consulting Is More Than Giving Advice" *Harvard Bus. Rev.* 120.

Turpin, C. (1972) *Government Contracts*. London: Penguin.

Twining, W. (1973) *Karl Llewellyn and the Realist Movement*. London: Weidenfeld and Nicolson.

United States (1941) *Attorney General's Committee on Administrative Procedure: Final Report*. Washington.

United States, Administrative Conference (1983) *Civil Money Penalties As a Sanction*. Recommendation No. 72-6, Code of Federal Regulations, January 1983, Sec. 305 72-6; *Internal Rev. Service Procedures: Civil Penalties*, Recommendation No. 75-7; *Agency Assessment and Mitigation of Civil Money Penalties*, Recommendation No. 79-3. Washington.

United States, Administrative Conference (1983a) *Statement on Guidelines for Choosing the Appropriate Level of Agency Policy Articulation*. Washington.

United States, Health, Education and Welfare Department (1968) *Policies on Elementary and Secondary School Compliance with Title VI of the Civil Rights Act of 1964*. Washington.

United States, Regulatory Council (1981) Project on Alternative Regulatory Approaches, *Performance Standards*; *Information Disclosure: A Practical Guide to the Use of Information Disclosure As a Regulatory Alternative*; *Tiering*; *An Overview*; *Marketable Rights*; *Monetary Incentives*. Washington.

Van Alstyne, W. (1977) "Cracks in 'The New Property': Adjudicative Due Process in the Administrative State" 62 *Cornell L.Rev.* 445.

Vandervort, L. (1979) *Political Control of Independent Administrative Agencies* (LRCC Study Paper). Ottawa: Supply and Services.

Van Loon, R. (1983) "The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government: The First Three Years" 26 *Can. Pub. Admin.* 255.

Veljanovski, C.G. (1981) *Regulating Industrial Accidents — An Economic Analysis of Market and Legal Responses* (Thesis, University of York).

Veljanovski, C.G. (1983) "Regulatory Enforcement — An Economic Study of the British Factory Inspectorate" 5 *Law and Policy Quarterly* 75.

Victor, P.A. *et al.* (1981) *Environmental Protection Regulation: Water Pollution and the Pulp and Paper Industry* (Technical Paper No. 14). Ottawa: Economic Council of Canada.

Viscusi, W.K. (1979) "The Impact of Occupational Safety and Health Regulation" 10 *Bell J. of Economics* 117.

Viscusi, W.K. and R.J. Zeckhauser (1979) "Optimal Standards with Incomplete Enforcement" 27 *Public Policy* 437.

von Finkenstein, K. (1984) "Loan Guarantees: The Crown's Side" in *Seminar on Contribution Agreements and Loan Guarantees*. Ottawa: Legal Services.

Walker, D.M. (1980) *The Oxford Companion to Law*. Oxford: Clarendon Press.
Webb, K.R. (1983) *Industrial Water Pollution Control and the Environmental Protection Service* (unpublished LRCC Paper).
Webb, K.R. (1984) *The Petroleum Incentives Program — An Alternative to Tax-Based Subsidies* (Paper submitted to Professor J.P. Lacasse, University of Ottawa, Masters of Law Course on Taxation of Resource Industry).
Webb, K.R. (1984a) *Financial Incentives Available to the Canadian Mining Industry — A Comparison of the Federal, Ontario and Quebec Regions* (Paper submitted to Professor J.P. Lacasse, University of Ottawa, Masters of Law Course on Resource Management).
Webb, K.R. (1985) *The Legal Framework for the Administration of Federal Grant Incentives*. Paper submitted to Professor E. Ratushny, University of Ottawa, Masters of Law Course on Advance Administrative Law.
Weber, L. (1982) *The German Ordnungswidrigkeitengesetz* (unpublished LRCC Paper).
Weber, M. (1966) *Law in Economy and Society*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
Weiler, P.C. (1968) "Two Models of Judicial Decision-Making" 46 *Can. Bar Rev.* 406.
Weiler, P.C. (1974) "The Reform of Punishment" in *Studies on Sentencing*. Ottawa: Supply and Services.
Weiler, P.C. (1976) "The Administrative Tribunal: A View from the Inside" 26 *Univ. of Toronto L.J.* 193.
Wengert, N. (1976) "Citizen Participation: Practice in Search of a Theory" 16 *Natural Resources J.* 23.
Wexler, S. (1975) "Discretion: The Unacknowledged Side of Law" 25 *Univ. of Toronto L.J.* 120.
Wheeler, M.E. (1984) "The Use of Criminal Statutes to Regulate Product Safety" 13 *J. of Legal Studies* 593.
Wilcox, A.F. (1972) *The Decision to Prosecute*. London: Butterworths.
Willcox, A.W. (1969-70) "The Function and Nature of Grants" 22 *Admin. L.Rev.* 125.
Williams, G. (1955) "The Power to Prosecute" *Crim. L.Rev.* 596.
Williams, G. (1956) "Discretion in Prosecuting" *Crim. L.Rev.* 222.
Williams, G. (1967) "Control by Licensing" 20 *Current Legal Problems* 81.
Williams, S.F. (1983) "Liberty and Property: The Problem of Government Benefits" 12 *J. of Legal Studies* 3.
Willis, J. (1935) "Three Approaches to Administrative Law: The Judicial, the Conceptual and the Functional" 1 *Univ. of Toronto L.J.* 53.
Willis, J. (1968) "The McRuer Report: Lawyers' Values and Civil Servants' Values" 18 *U. of Toronto L.J.* 351.
Wilmot, C.R. (1982) *Compliance: A Report on Achieving Compliance with Administrative Law*. Toronto: Ontario Ministry of Transportation and Communications.
Wilson, J.Q. (1971) "The Dead Hand of Regulation" 25 *The Public Interest* 39.
Wilson, J.Q. (ed.) (1980) *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
Wilson, V.S. (1981) *Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment*. Toronto: McGraw-Hill.
Wilson, W. (1887) "The Study of Administration" 2 *Political Science Quarterly* 197.
Younger, J.W. (1983) "Rethinking Criminal Sanctions for Corporations" 4 *Ontario Lawyers Weekly*.
Zeigler, H. *et al.* (eds.) (1983) "Interest Groups and Public Policy: A Symposium" 11 *Policy Studies J.* 599.

Table of Cases

Alberta Human Rights Commission v. *Alberta Blue Cross Plan* (1984), 4 Admin. L.R. 135.
Alphacell Ltd. v. *Woodward*, [1972] 2 All E.R. 475 (H.L.), [1972] A.C. 824.
Andre v. *Superior Cheese Co. of Canada* (1983), 2 Admin. L.R. 164 (Man. C.A.).
Armstrong v. *City of Regina*, [1972] 1 W.W.R. 685 (Sask. Q.B.).
Athlone Industries v. *CPSC*, 707 F. 2d 1485 (D.C. Cir. 1983).
Attorney-General for British Columbia v. *Esquimalt and Nanaimo Railway Company*, [1950] A.C. 87.
Attorney-General for Ontario v. *Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328.
Attorney-General of Canada v. *Aluminum Co. of Canada Ltd.* (1980), 115 D.L.R. (3d) 495 (B.C.S.C.).
Bivens v. *Six Unknown Named Agents of Federal Bureau of Narcotics*, 403 U.S. 388 (1971), 421 (Burger, C.J., dissenting).
British Columbia Development Corporation v. *Ombudsman* (1984), 55 N.R. 298.
C.N. v. *Attorney General of Canada* (1983), 49 N.R. 241 (S.C.C.).
Camara v. *Municipal Court*, 387 U.S. 523 (1967).
Carltona Ltd. v. *Commissioners of Works and Others*, [1943] 2 All E.R. 560.
Carota v. *Jamieson*, [1979] 1 F.C. 735.
City National Leasing Ltd. v. *General Motors of Canada Ltd.* (1984), 47 O.R. (2d) 653.
Colonnade Catering Corp. v. *U.S.*, 397 U.S. 72 (1970).
Couture v. *The Queen* (1972), 28 D.L.R. (3d) 301 (F.C.T.D.).
Dale Corporation v. *Rent Review Commission* (1983), 2 Admin. L.R. 260 (N.S.S.C.A.D.).
Delmonico v. *Director of Wildlife* (1969), 67 W.W.R. 340 (B.C.).
Donovan v. *Dewey*, 452 U.S. 594 (1981), 69 L. Ed. 2d 262, 101 S.Ct. 2534.
Dow Chemical Co. v. *United States*, 536 F. Supp 1355, 1357 (E.D. Mich. 1982); see also comment at (1983), 15 Comm. L.Rev. 327.
Federal Trade Commission v. *Texaco, Inc.*, 555 F. 2d 862, 872 (D.C. Cir.) (*en banc*), cert. denied (1977), 431 U.S. 974 (quoting *FMC* v. *Port of Seattle*, 521 F. 2d 431, 433 (9th Cir. 1975)).
Frank v. *Maryland*, 359 U.S. 360 (1959).
Franklin's Case (1593), 5 Co. Rep. 46b.
Ghani v. *Jones*, [1969] 3 All E.R. 1700.
Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada Ltd. v. *The Queen*, [1956] S.C.R. 303.
H.B. Milk Producers Co-Op. Co. v. *N.Z. Milk Board*, [1961] N.Z.L.R. 218.
Helix Investments Ltd. v. *Hunter* (1983), 2 Admin. L.R. 23 (F.C.T.D.).
Hunter v. *Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145.
Imperial Tobacco Sales Co. v. *Attorney-General of Alberta*, [1941] 2 D.L.R. 673, 76 C.C.C. 84 (Alta. S.C.).
James Richardson & Sons v. *Minister of National Revenue*, [1984] 1 S.C.R. 614; *rev'g* [1983] 1 F.C. 257 (C.A.).
Johnston v. *Winnipeg*, [1926] 1 W.W.R. 843 (Man. C.A.).
Lambert v. *Lastoplex Chemicals Co. Ltd.* (1971), 25 D.L.R. (3d) 121.
MacDonald v. *Vapour Canada Ltd.* (1976), 66 D.L.R. (3d) 1.
Maple Lodge Farms v. *Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; *aff'g* [1981] 1 F.C. 500, *aff'g* [1980] 2 F.C. 458.
McEvoy v. *Attorney General (N.B.)*, [1983] 1 S.C.R. 704.
McInnes v. *Onslow Fane*, [1978] 3 All E.R. 211 (Ch.D.).

Nakkuda Ali v. *Jayaratne*, [1951] A.C. 66.
Nichols & Co. v. *Sec. of Agriculture*, 131 F. 2d 651, 659 (1st Cir. 1942).
Noel & Lewis Holdings Ltd. v. *The Queen* (1983), 1 Admin. L.R. 290.
Ostash v. *Sonnenberg* (1968), 67 D.L.R. (2d) 311 (Alta. C.A.).
Oyler v. *Boles*, 368 U.S. 448 (1962).
People v. *Gray*, 254 Cal. App. 2d, 256 (1967).
People v. *Utica Daw's Drug Co.* (4th Dept.) 16 App. Div. 2d 12, 225 NYS2d 128, 4 ALR3d 393.
Proprietary Articles Trade Association v. *Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310.
R. v. *Ascanio Pack and Co. and Paice* (1912), 76 J.P. 487.
R. v. *Burton* (1983), 1 D.L.R. (4th) 152, 7 C.C.C. (3d) 87 (Nfld. C.A.); *rev'g* 40 Nfld. & P.E.I.R. 335 (Nfld. Prov. Ct.).
R. v. *City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299, 85 D.L.R. (3d) 161.
R. v. *Goodbaum*, [1978] 1 C.R. (3d) 152 (Ont. C.A.).
R. v. *Griffin* (1957), 45 M.P.R. 169, 122 C.C.C. 271 (P.E.I.S.C.).
R. v. *Hauser*, [1977] 6 W.W.R. 501; *rev'd* [1979] 1 S.C.R. 984.
R. v. *I.C.R. Haulage, Limited*, [1944] K.B. 551.
R. v. *Liverpool Corporation, Ex parte Liverpool Taxi Fleet Operators' Association*, [1972] 2 Q.B. 299.
R. v. *MacMillan Bloedel Limited*, [1984] 2 W.W.R. 699 (B.C.C.A.).
R. v. *Paint* (1917), 28 C.C.C. 171 (N.S.S.C.).
R. v. *Steinson*, [1945] 3 W.W.R. 438, [1946] 1 D.L.R. 543, 85 C.C.C. 200 (Sask. C.A.).
R. v. *Suncor* (1984), 3 Fisheries Pollution Reports 270 (Alta. Prov. Ct.).
R. v. *Wetmore* (1983), 49 N.R. 286 (S.C.C.).
R. v. *Workmen's Compensation Board, Ex parte Foster Wheeler Ltd.* (1968), 70 D.L.R. (2d) 313.
Radulesco v. *Canadian Human Rights Commission* (1984), 55 N.R. 384.
Re Abitibi Paper Co. Ltd. and The Queen (1979), 24 O.R. (2d) 742 (C.A.).
Re Adelphi Book Store Ltd. and The Queen (1972), 8 C.C.C. (2d) 49 (Sask. C.A.).
Re Krassman and The Queen (1972), 8 C.C.C. (2d) 45 (Alta. S.C.).
Re McAvoy (1970), 12 C.R.N.S. 56 (N.W.T.).
Re Minister of Forests and MacMillan Bloedel Ltd. (1981), 123 D.L.R. (3d) 224.
Re Minister of Forests and Whonnock Industries Ltd. (1981), 123 D.L.R. (3d) 239.
Re Perepolkin, [1956] 8 D.L.R. (2d) 297, 117 C.C.C. 25 (B.C.S.C.).
Re Purdy and The Queen (1972), 28 D.L.R. (3d) 720, 8 C.C.C. (2d) 52 (N.B.S.C.A.D.).
Ref. re Section 94(2) of the Motor Vehicle Act (B.C.), [1985] 2 S.C.R. 486.
Ref. re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act, [1949] S.C.R. 1.
Ridge v. *Baldwin*, [1964] A.C. 40.
Roncarelli v. *Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, 16 D.L.R. (2d) 689.
Rose v. *The Queen*, [1960] O.R. 147, [1960] O.W.N. 120, 22 D.L.R. (2d) 633 (C.A.).
Rosenbaum v. *Law Society of Manitoba* (1983), 2 Admin. L.R. 210.
Rourke v. *The Queen* (1977), 38 C.R.N.S. 268 (S.C.C.).
See v. *City of Seattle*, 387 U.S. 541 (1967).
Sherras v. *De Rutzen*, [1895] 1 Q.B. 918.
St. Catharines Flying Club v. *The City of St. Catharines*, [1953] O.R. 393, [1953] 2 D.L.R. 685 (Ont. C.A.).
The Queen in Right of Canada v. *Saskatchewan Wheat Pool* (1983), 143 D.L.R. (3d) 9 (S.C.C.).
Tomko v. *Labour Relations Board (N.S.)*, [1977] 1 S.C.R. 112; (1975), 69 D.L.R. (3d) 250.
Voyager Explorations Ltd. v. *Ontario Securities Commission*, [1970] 1 O.R. 237.
Welbridge Holdings Ltd. v. *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* (1970), 22 D.L.R. (3d) 470 (S.C.C.).
Williams v. *Giddy*, [1911] A.C. 381.

Table of Statutes

Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111.
Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3.
An Act Respecting the National Battlefields at Quebec, S.C. 1907-08, c. 57, c. 58.
Appropriation Act No. 5, 1973, S.C. 1973-74, c. 47.
Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19.
Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11.
Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.) 1982, c. 11.
Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33.
Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23.
Constitution Act, 1982, as enacted by the *Canada Act 1982* (U.K.) 1982, c. 11.
Federal Court Act, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.).
Fisheries Act, R.S.C. 1970, c. F-14.
Government Harbours and Piers Act, R.S.C. 1970, c. G-9.
Government Property Traffic Act, R.S.C. 1970, c. G-10.
Harbour Commissions Act, R.S.C. 1970, c. H-1.
Income Tax Act, R.S.C. 1970, c. I-5.
Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23.
Migratory Birds Convention Act, R.S.C. 1970, c. M-12.
Ministry of Forests Act, R.S.B.C. 1979, c. 272.
National Capital Act, R.S.C. 1970, c. N-3.
National Harbours Board Act, R.S.C. 1970, c. N-8.
Petroleum Incentives Program Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 107.
Radio Act, R.S.C. 1970, c. R-1.
St. Lawrence Seaway Authority Act, R.S.C. 1970, c. S-1.
Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72, c. 38.
The Hamilton Harbour Commissioners' Act, S.C. 1912, c. 98.
The Toronto Harbour Commissioners' Act, 1911, S.C. 1911, c. 26.
Trade Marks Act, R.S.C. 1970, c. T-10.
Transportation of Dangerous Goods Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 36.

Commission de réforme du droit du Canada
Law Reform Commission of Canada

DROIT ADMINISTRATIF

droit, objectifs publics et observation des normes

Document de travail 51

Canada

Rapports et documents de travail de la Commission de réforme du droit du Canada

Rapports au Parlement

1. *La preuve* (19 déc. 1975)
2. *Principes directeurs — Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal** (6 fév. 1976)
3. *Notre droit pénal* (25 mars 1976)
4. *L'expropriation** (8 avril 1976)
5. *Le désordre mental dans le processus pénal** (13 avril 1976)
6. *Le droit de la famille** (4 mai 1976)
7. *L'observance du dimanche** (19 mai 1976)
8. *La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada** (19 déc. 1977)
9. *Procédure pénale — Première partie : amendements divers** (23 fév. 1978)
10. *Les infractions sexuelles** (29 nov. 1978)
11. *Le chèque* (8 mars 1979)
12. *Le vol et la fraude** (16 mars 1979)
13. *Les commissions consultatives et les commissions d'enquête* (18 avril 1980)
14. *Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale** (25 avril 1980)
15. *Les critères de détermination de la mort** (8 avril 1981)
16. *Le jury* (28 juill. 1982)
17. *L'outrage au tribunal** (18 août 1982)
18. *L'obtention de motifs avant la formation d'un recours judiciaire — Commission d'appel de l'immigration* (16 déc. 1982)
19. *Le mandat de main-forte et le télémandat* (22 juill. 1983)
20. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement** (11 oct. 1983)
21. *Les méthodes d'investigation scientifiques : l'alcool, la drogue et la conduite des véhicules** (10 nov. 1983)
22. *La communication de la preuve par la poursuite* (15 juin 1984)
23. *L'interrogatoire des suspects* (19 nov. 1984)
24. *Les fouilles, les perquisitions et les saisies* (22 mars 1985)
25. *Les techniques d'investigation policière et les droits de la personne* (12 juin 1985)
26. *Les organismes administratifs autonomes* (23 oct. 1985)
27. *La façon de disposer des choses saisies* (24 avril 1986)
28. *Quelques aspects du traitement médical et le droit pénal* (12 juin 1986)

Documents de travail

1. *Le tribunal de la famille** (1974)
2. *La notion de blâme — La responsabilité stricte** (1974)
3. *Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence** (1974)
4. *La communication de la preuve** (1974)
5. *Le dédommagement et l'indemnisation** (1974)
6. *L'amende** (1974)
7. *La déjudiciarisation** (1975)
8. *Les biens des époux** (1975)
9. *Expropriation** (1975)
10. *Les confins du droit pénal : leur détermination à partir de l'obscénité** (1975)
11. *Emprisonnement — Libération** (1975)
12. *Les divorcés et leur soutien** (1975)
13. *Le divorce** (1975)
14. *Processus pénal et désordre mental** (1975)
15. *Les poursuites pénales : responsabilité politique ou judiciaire** (1975)
16. *Responsabilité pénale et conduite collective** (1976)
17. *Les commissions d'enquête — Une nouvelle loi** (1977)
18. *La Cour fédérale — Contrôle judiciaire** (1977)
19. *Le vol et la fraude — Les infractions* (1977)
20. *L'outrage au tribunal — Infractions contre l'administration de la justice** (1977)
21. *Les paiements par virement de crédit* (1978)
22. *Infractions sexuelles** (1978)
23. *Les critères de détermination de la mort** (1979)
24. *La stérilisation et les personnes souffrant de handicaps mentaux* (1979)
25. *Les organismes administratifs autonomes** (1980)
26. *Le traitement médical et le droit criminel** (1980)
27. *Le jury en droit pénal** (1980)
28. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement** (1982)
29. *Partie générale : responsabilité et moyens de défense* (1982)
30. *Les pouvoirs de la police : les fouilles, les perquisitions et les saisies en droit pénal** (1983)
31. *Les dommages aux biens — Le vandalisme* (1984)
32. *L'interrogatoire des suspects* (1984)
33. *L'homicide* (1984)
34. *Les méthodes d'investigation scientifiques* (1984)
35. *Le libelle diffamatoire* (1984)
36. *Les dommages aux biens — Le crime d'incendie* (1984)
37. *La juridiction extra-territoriale* (1984)
38. *Les voies de fait* (1985)
39. *Les procédures postérieures à la saisie* (1985)
40. *Le statut juridique de l'Administration fédérale* (1985)
41. *L'arrestation* (1985)
42. *La bigamie* (1985)
43. *Les techniques de modification du comportement et le droit pénal* (1985)
44. *Les crimes contre l'environnement* (1985)
45. *La responsabilité secondaire* (1985)
46. *L'omission, la négligence et la mise en danger* (1985)
47. *La surveillance électronique* (1986)
48. *L'intrusion criminelle* (1986)
49. *Les crimes contre l'État* (1986)
50. *La propagande haineuse* (1986)

La Commission a également publié au-delà de soixante-dix documents d'étude portant sur divers aspects du droit. Pour obtenir le catalogue des publications, écrire à : Commission de réforme du droit du Canada, 130 rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0L6, ou Bureau 310, Place du Canada, Montréal (Québec) H3B 2N2.

* Ces documents sont épuisés mais ils peuvent être consultés dans de nombreuses bibliothèques.

DROIT, OBJECTIFS PUBLICS ET OBSERVATION DES NORMES

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à :

Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Bureau 310
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

©Commission de réforme du droit du Canada 1986
N° de catalogue J32-1/51-1986
ISBN 0-662-54083-2

Commission de réforme
du droit du Canada

Document de travail 51

DROIT, OBJECTIFS PUBLICS ET OBSERVATION DES NORMES

1986

Avis

Ce document de travail présente l'opinion de la Commission à l'heure actuelle. Son opinion définitive sera exprimée dans le rapport qu'elle présentera au ministre de la Justice et au Parlement, après avoir pris connaissance des commentaires faits dans l'intervalle par le public.

Par conséquent, la Commission serait heureuse de recevoir tout commentaire à l'adresse suivante :

Secrétaire
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Canada
K1A 0L6

La Commission

M. le juge Allen M. Linden, président
Me Gilles Létourneau, vice-président*
Me Louise Lemelin, c.r., commissaire
Me Alan D. Reid, c.r., commissaire**
Me Joseph Maingot, c.r., commissaire
Me John Frecker, commissaire*

Secrétaire

François Handfield, B.A., LL.L.

Coordonnateur de la section de recherche en droit administratif

Mario Bouchard, D.E.C., LL.L., LL.M.***

Coordonnateur par intérim de la section de recherche en droit administratif

Patrick Robardet, LL.L., LL.M.

Conseillers principaux

John C. Clifford, B.A., LL.B.
Kernaghan R. Webb, LL.B.

* N'était pas membre de la Commission lorsque le présent document a été approuvé.
** Était membre de la Commission lorsque le présent document a été approuvé.
*** Était coordonnateur lorsque la Commission a approuvé le présent document.

Table des matières

ABRÉVIATIONS 1

AVANT-PROPOS 3

INTRODUCTION 5

CHAPITRE UN : La réalisation des objectifs publics : terminologie et principes généraux 9

I. Les concepts fondamentaux 9

II. L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics 11

III. Les intervenants 13

IV. Les moyens d'action de l'Administration 17

V. Les organismes chargés de la réalisation des objectifs publics 18

VI. Résumé 18

CHAPITRE DEUX : L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics 21

I. Le CRTC et le contenu des émissions 23

II. Le SPE et la qualité de l'eau 27

III. La CCDP et les conduites discriminatoires 29

IV. Le système de justice pénale et le comportement criminel 32

V. Les régimes d'inspection et les administrés 33

A. L'ACTA et la sécurité aérienne 33

B. Les problèmes liés à la conception des régimes : le transport des marchandises dangereuses 35

VI. Résumé 36

CHAPITRE TROIS : Les moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics 39

I. Les critères d'appréciation 40

II. Les moyens d'action de l'Administration 42

A. Les prescriptions de nature coercitive : la poursuite des infractions réglementaires 42

B. Les prescriptions de nature coercitive : les permis 46

C. Les mesures d'incitation financière 50

D. La persuasion 55

III. Le recours simultané à plusieurs organismes et moyens d'action : quelques illustrations 57

A. Le contenu des émissions de radio et de télévision 57

B. La lutte contre la pollution industrielle des cours d'eau 59

IV. Résumé 60

CHAPITRE QUATRE : Le rôle des divers intervenants dans la réalisation des objectifs publics 65

I. L'action administrative : considérations générales 66

II. Les composantes de l'action administrative quant à la poursuite des infractions réglementaires 68

A. La recherche de l'information 69

B. L'application de la loi 71

C. Les négociations sans caractère officiel 74

III. Les composantes de l'action administrative quant aux mesures d'incitation financière 75

A. La négociation 75

B. L'application des ententes 76

C. La recherche de l'information 76

IV. Les composantes de l'action administrative quant à l'attribution des permis 77

V. Les composantes de l'action administrative quant à la persuasion 79

VI. Résumé 82

CHAPITRE CINQ : Résumé, observations générales et recommandations 85

I. Le rôle du droit 87

II. La voie de la réforme 90

CONCLUSION 95

BIBLIOGRAPHIE 97

TABLE DE JURISPRUDENCE 113

TABLE DES LOIS 115

Abréviations

ACTA	Administration canadienne des transports aériens
BEVFBVC	Bureau d'émission des visas de films et de bandes vidéo canadiens
CCDP	Commission canadienne des droits de la personne
CRDC	Commission de réforme du droit du Canada
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
ONF	Office national du film
PAA	Programme d'amortissement accéléré
PESP	Programme d'encouragement du secteur pétrolier
PMUPP	Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers
SDICC	Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne
SPE	Service de la protection de l'environnement
SRC	Société Radio-Canada
TMD	Transport des marchandises dangereuses

Avant-propos

Dès sa création, la Commission de réforme du droit du Canada s'est attaquée aux difficultés soulevées par les rapports entre le droit et la réalisation des objectifs publics. En 1981, des recherches approfondies dans ce domaine ont débuté avec la publication d'un document d'orientation intitulé *Sanctions, Compliance Policy and Administrative Law* (Eddy, 1981). L'auteur concluait que pour comprendre le rôle du droit par rapport à la réalisation des objectifs publics, on ne pouvait absolument pas se limiter à l'examen des mesures officielles, dans une large mesure prohibitives, que comportent les textes législatifs. Il était en effet indispensable d'analyser les pratiques courantes des organismes administratifs, notamment les négociations officieuses ainsi que les mesures d'incitation. Il fallait donc approfondir nos connaissances sur le «droit en action»[1].

Afin de vérifier les observations préliminaires contenues dans le document de 1981, nous avons entrepris une série d'études empiriques. Les plus exhaustives portaient l'une sur la réglementation du contenu des émissions par le CRTC (Clifford, 1983) et l'autre sur les efforts du SPE en vue de restreindre la pollution industrielle dans les cours d'eau (Webb, 1983). Ces études ont confirmé qu'en insistant sur les mesures à caractère prohibitif, on perd de vue l'importance des mesures moins rigoureuses. La réalisation des objectifs publics suppose en effet rarement le recours à des sanctions; celles-ci ne sont utilisées qu'en dernier ressort, parce que «quelque chose ne va pas». Leur application indique en outre que les mesures moins sévères ont échoué : pour les administrateurs, il ne s'agit sans doute pas tant de garantir l'observation des prescriptions en cause que de réagir à leur violation. Aussi la Commission a-t-elle décidé d'attacher moins d'importance à la notion de sanction pour s'intéresser davantage aux concepts plus larges d'observation des normes de conduite et de réalisation des objectifs publics.

Des études plus spécifiques sont venues s'ajouter aux trois documents principaux. Les auteurs y ont discuté de l'utilisation de techniques contractuelles dans la lutte contre la pollution (Barton, Franson et Thompson, 1983), étudié les moyens par lesquels les sociétés d'État pourraient influer sur le comportement du secteur privé (La Roche et Webb, 1984), comparé, en matière de lutte contre la pollution, les méthodes fondées sur le contrôle économique d'une part et sur la réglementation d'autre part (Dunning, 1981), identifié les coûts liés à l'observation des normes (Dunning, 1982), étudié la réglementation canadienne en matière de sécurité aérienne (Dagenais, 1983), analysé les activités de l'Administration du pipe-line du Nord (Lucas, 1981), décrit les activités de la Commission canadienne des droits de la personne dans la lutte contre la discrimination (Laberge, 1983), et enfin, étudié les programmes d'incitation de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (Lillico, 1985).

---

1. Nous avons orienté nos recherches vers la pratique et le fonctionnement du droit dans la société. Dans ce sens, nos travaux en matière de réalisation des objectifs publics présentent beaucoup de points communs avec ceux de l'école du réalisme en droit. Voir, de façon générale, Llewellyn et Hoebel, 1941; Hägerström, 1953; Ross, 1946; Twining, 1973.

Nous tenons à remercier les nombreux fonctionnaires des organismes concernés ainsi que les universitaires, membres de groupes de pression et représentants du secteur privé qui nous ont prêté leur concours. Nous tenons également à manifester notre reconnaissance à l'égard des quatre personnes qui nous ont aidés à synthétiser nos conclusions : Howard R. Eddy, Kenneth Kernaghan, J.W. Mohr et W.T. Stanbury.

Introduction

Un citoyen vivant dans une petite ville du nord du Canada apprend que l'usine de papeterie locale contrevient aux normes fédérales sur les effluents. Inquiet, il communique avec un fonctionnaire qui l'informe que les normes fixées par règlement ne sont pas encore en vigueur. L'usine se conforme toutefois aux conditions d'un calendrier non officiel négocié avec les autorités fédérales et provinciales concernant l'observation des règlements. Le citoyen est encore plus étonné lorsqu'on lui dit que l'Administration a versé une subvention à l'usine afin qu'elle modernise ses installations. Outré de ces révélations, il communique avec le journal et la station de radio de l'endroit et, à grands renforts de publicité, il intente une poursuite privée. Le citoyen éprouvant des difficultés financières et techniques, et n'étant pas en mesure de préparer la preuve, un représentant des autorités fédérales prend l'action en charge. Le propriétaire de l'usine finit par être déclaré coupable et est condamné à une légère amende. Au moment de prononcer le jugement, le juge indique qu'à l'usine, on prend toutes les mesures possibles pour réduire la pollution, que l'entreprise est le pivot économique de la région, et que les conditions de l'entente officieuse entre le gouvernement et l'exploitant de l'usine sont respectées. Il s'interroge en outre sur les raisons pour lesquelles l'action a été intentée.

CXYZ est une station de radio MF. Sa licence l'oblige notamment à diffuser des émissions de musique destinées au grand public. Mais pour répondre aux préférences de ses auditeurs, CXYZ commence à diffuser davantage de musique rock. Les fonctionnaires du CRTC avertissent à plusieurs reprises les dirigeants de CXYZ qu'ils ne se conforment pas aux conditions énoncées dans leur licence. Malgré ces mises en garde, CXYZ continue à diffuser de la musique rock, ce qui amène le CRTC à ne pas renouveler sa licence. Dans une pétition, des auditeurs de CXYZ exigent que le CRTC remette en vigueur la licence de la station de radio. Un mois plus tard, le CRTC octroie à CZYX (issue de la réorganisation de CXYZ) une licence de radio MF pour la diffusion dans le même marché.

Ces illustrations — des scénarios fictifs fondés sur des cas décrits dans Webb, 1983 et Clifford, 1983 — illustrent les nombreux aspects du processus de réalisation des objectifs publics que nos recherches nous ont permis d'identifier. Elles portent à croire que les moyens d'action prévus par la loi ne servent pas toujours efficacement l'intérêt public. Pour le citoyen moyen, ils soulèvent un certain nombre de questions reliées à l'application de la loi. Pourquoi le gouvernement ne poursuit-il pas tous les contrevenants? Pourquoi ne suspend-on pas le permis de ceux qui en violent les conditions? Pourquoi l'Administration conclut-elle des ententes qui autorisent carrément la violation de la loi? Pourquoi de nombreux contrevenants s'en tirent-ils à si bon compte, même lorsqu'ils sont déclarés coupables? Pourquoi le gouvernement verse-t-il de l'argent à des entreprises qui violent clairement la loi? Pourquoi n'applique-t-on pas la loi de façon uniforme? Pourquoi des citoyens sont-ils ignorés ou écartés lorsqu'ils tentent de faire cesser des actes illégaux qu'ils tiennent pour une atteinte à leurs droits ou à l'intérêt public? Les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi ne se moquent-ils pas de celle-ci?

De telles questions permettent de comprendre la confusion et l'insatisfaction des citoyens à l'égard de l'attitude adoptée par l'Administration pour réaliser les objectifs publics. Cherchant dans le droit réparation et réconfort, la population est déçue : l'écart est grand entre les attentes que suscite le droit et la sécurité qu'il est dans les faits sus-

ceptible d'offrir. Faute d'être compris et expliqué, cet écart risque de discréditer à la fois le droit, les objectifs poursuivis par l'Administration et les personnes qui ont pour mission d'en assurer la réalisation.

Ce sentiment d'insatisfaction est causé, dans une large mesure, par une mauvaise compréhension du processus de réalisation des objectifs publics et du rôle que le droit peut (ou devrait) jouer dans ce domaine. En réalité, ce rôle est à la fois spécifique et restreint. La loi facilite la réalisation des objectifs publics, l'impose, l'encadre; dans bien des cas, elle en est le véhicule. Par ce document de travail, nous souhaitons favoriser une meilleure compréhension des rapports entre la loi, la réalisation des objectifs publics et l'observation des normes. Il s'agit d'améliorer les mécanismes d'élaboration et de réalisation des objectifs de même que l'utilisation de la loi pour parvenir à cette fin. La mise au point et l'application de textes législatifs ne peuvent être efficaces que si les concepteurs des objectifs, les rédacteurs de lois, les conseillers et les administrateurs comprennent leurs besoins réciproques. Par conséquent, les réformes devraient être conçues dès le départ à la lumière des exigences du processus concret de réalisation des objectifs publics. Cela suppose que l'on connaisse les mesures qui sont utilisées en pratique pour réaliser les objectifs publics ainsi que le cadre législatif dans lequel se situe cette mise en œuvre.

Après un survol de certaines notions clés au chapitre premier, nous examinerons la «véritable nature de la réalisation des objectifs publics» sous trois angles différents : l'aspect relationnel, les moyens d'action et l'action administrative.

Dans le chapitre deux, nous décrirons cette réalisation comme un processus dynamique, qui consiste dans de longs échanges entre l'Administration, le secteur privé et une partie du public. Cette perspective «relationnelle» tranche nettement avec l'approche juridique traditionnelle, caractérisée par des poursuites individuelles, intentées dans des cas spécifiques. Les exemples cités montrent clairement que le rôle joué par le droit dans la réalisation des objectifs publics dépasse de beaucoup les interventions judiciaires.

Dans le chapitre trois, nous examinerons les possibilités et les limites des moyens d'action utilisés pour influer sur le comportement du secteur privé, y compris les mesures d'incitation financière (subventions, avantages fiscaux, prêts à taux d'intérêt réduit, etc.), la persuasion (publicité, campagnes d'information, conseils, etc.) et les prescriptions de nature coercitive (par exemple les infractions réglementaires et les permis). Tandis que les avocats tendent à recourir surtout aux poursuites et aux suspensions de permis, les administrateurs emploient en règle générale des mesures moins draconiennes. Celles-ci s'avèrent flexibles, commodes et non coercitives. Les milieux juridiques auraient intérêt à mieux les connaître.

Le chapitre quatre portera sur le rôle et les activités des personnes chargées de la réalisation des objectifs, du point de vue des administrateurs et des administrés. Dans le chapitre cinq, nous résumerons quelques-unes des grandes conclusions tirées des chapitres précédents et présenterons des propositions de réforme et de recherches plus approfondies.

Comme la réalisation des objectifs publics et son étude revêtent selon nous un caractère essentiellement pluridisciplinaire[2], nous nous sommes inspirés des points de vue

2. Voir, de façon générale, Krislov *et al.*, 1972. La réalisation des objectifs publics touche diverses disciplines, notamment la science politique, la science du comportement, l'administration publique, la science économique et le droit, chacune apportant un éclairage qui lui est propre. Ainsi, la définition du terme anglais *politics*, proposée par Meyerson et Banfield, 1955, p. 304, permet de comprendre la diversité des activités et des rapports que met en jeu la mise en œuvre des politiques : [TRADUCTION] «La politique est l'activité (négociation, débat, discussion, mesure coercitive, persuasion, etc.) par laquelle une question est débattue ou réglée».

exprimés par des spécialistes de divers domaines, au Canada comme à l'étranger (voir la bibliographie). En fin de compte, toute amélioration au processus de réalisation des objectifs publics exige des réformes sur le plan législatif comme sur d'autres plans. Le législateur devrait notamment envisager la possibilité d'officialiser des «périodes transitoires», de façon que les grands changements d'orientation puissent s'effectuer sans bouleversements inutiles; il est en outre urgent d'intégrer davantage dans un cadre législatif les moyens d'action à caractère non coercitif. D'autre part, des réformes de nature non législative (changements d'attitudes, méthodes de gestion, formation, par exemple) pourraient aussi contribuer à accroître l'efficacité des divers moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics.

L'un des thèmes principaux de ce document consiste donc dans la nécessité de prendre conscience des écarts qui existent entre la réalité et les apparences; quelles sont les conséquences de ces écarts, et peuvent-ils (ou devraient-ils) être supprimés? La réalisation des objectifs publics est dans une large mesure dépourvue de formalisme. On peut se demander si ce caractère devrait être consacré dans l'élaboration des structures législatives. D'un autre côté, les valeurs qui ont été retenues dans le rapport 26 de la Commission (Canada, CRDC, 1985) comme essentielles à la qualité de l'administration publique s'appliquent ici aussi. Il faudra donc, si l'on veut préserver l'intégrité globale du système, chercher un certain équilibre entre, d'une part, l'équité, la responsabilité des administrateurs, la transparence et les principes de justice fondamentale et, d'autre part, l'efficacité ainsi que la saine gestion dans la prise de décisions visant à assurer la réalisation des grands objectifs publics.

CHAPITRE UN

La réalisation des objectifs publics : terminologie et principes généraux

Avant d'aborder notre étude des rapports entre le droit, les moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics et l'observation des normes de conduite imposées aux citoyens, il faut expliquer les concepts et les termes employés dans ce document de travail. Dans le présent chapitre, nous préciserons brièvement des concepts tels que : les objectifs publics, la réalisation de ces objectifs et l'observation par les administrés des règles de conduite qui leur sont imposées. Nous donnerons aussi un aperçu des intervenants, des organismes et des moyens d'action qui jouent un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs publics et décrirons le rôle du droit administratif dans ce domaine.

I. Les concepts fondamentaux

Dans le présent document, nous donnons à l'expression «objectifs publics» un sens très large[3] : elle vise l'ensemble des objectifs fondamentaux poursuivis par l'Administration, qu'il s'agisse par exemple de favoriser l'enrichissement de la culture canadienne ou d'améliorer la santé et la qualité de la vie des canadiens.

---

3. Le terme anglais *Policy*, traduit ici par objectifs publics, comporte plusieurs acceptions : son sens provient sans doute de sa racine grecque *politeia*, «l'art de gouverner la cité». De façon générale, les objectifs publics sont l'ensemble des [TRADUCTION] «considérations qui motivent une autorité lorsqu'elle légifère, lorsqu'elle adopte une ligne de conduite ou lorsqu'elle agit de quelque façon» (Walker, 1980, p. 965). Habituellement, les «considérations qui motivent une autorité» sont avant tout la mise en valeur ou la protection de l'intérêt public, et la protection des droits et libertés individuels. La réalisation des objectifs publics sera considérablement facilitée lorsque l'Administration et les parties privées auront établi un certain consensus quant aux valeurs qui sous-tendent la poursuite de ces objectifs et quant aux résultats qui devraient en découler. Cependant, la réalisation de cet idéal est une tâche ardue dans le cas des politiques soulevant un ensemble «polycentrique» de problèmes (Fuller, 1960). Le concept d'objectif public peut évoquer différentes choses. Ainsi, Smith, 1982, décrit trois éléments distincts de la poursuite de ces objectifs. D'une part, les objectifs publics «normatifs» correspondent à ce qui *devrait* être fait (par exemple, l'environnement devrait être protégé contre la pollution industrielle). D'autre part, on peut s'attacher à la façon dont les choses se passent *effectivement* en pratique (par exemple, des arrangements informels sont conclus entre l'Administration et le secteur privé). À mi-chemin entre ces deux types de politiques se trouve celle qui, essentiellement, correspond à ce qui *pourrait* être fait. Pour notre part, nous employons le terme «objectifs publics» pour désigner la politique normative, c'est-à-dire les objectifs poursuivis par l'Administration. Selon Doern et Phidd, 1983, p. 54, plusieurs «valeurs dominantes» concernant les politiques normatives sont choisies et combinées afin de servir le parti politique au pouvoir. Au Canada, parmi ces «valeurs dominantes», on compte : l'efficacité, les libertés individuelles, la stabilité (du revenu et d'autres conditions souhaitées), la redistribution et l'égalité, l'équité, les diversités régionales, les sensibilités locales ainsi que l'identité, l'unité et l'intégration nationales.

Il arrive fréquemment que les différents objectifs publics s'opposent les uns aux autres. Par exemple, on peut souhaiter accroître la prospérité des Canadiens en encourageant l'activité industrielle, mais celle-ci risque d'entraîner des effets secondaires néfastes — pollution, conditions de travail dangereuses. Face à de tels dilemmes, les administrateurs cherchent à concilier des objectifs divergents par nature. En cette matière, ils sont habituellement laissés à eux-mêmes, la loi n'indiquant que très peu de lignes de conduite à cet égard. Par exemple, les fonctionnaires du SPE se trouvent placés devant l'alternative classique de la création d'emplois et de la protection de la vie aquatique : si la législation fédérale relative à la pollution de l'eau était appliquée à la lettre, la protection des poissons constituerait un objectif absolu, sans égard au coût ni à aucune autre considération. Dans la pratique, les administrateurs, les industriels et les tribunaux en arrivent souvent à des compromis; mais la nature ponctuelle de ces ententes rend peu probable l'instauration d'une certaine uniformité en cette matière (Webb, 1983).

Les dilemmes du genre «les emplois ou la protection de la vie aquatique» mettent en lumière deux aspects importants de la poursuite par l'Administration des objectifs qui lui sont assignés : en premier lieu, les moyens d'action utilisés pour réaliser un objectif — soit la stratégie et les modalités d'action — peuvent être différents de cet objectif; en second lieu, il arrive souvent que les textes législatifs n'énoncent pas clairement les principes et objectifs qui les sous-tendent, ce qui peut avoir des conséquences néfastes pour l'Administration, pour le secteur privé et pour le public en général.

Les rapports entre le droit et les objectifs publics ne sont pas sans poser de difficultés. D'une part, l'énoncé dans une loi du but poursuivi par le législateur peut éclairer l'administrateur comme le secteur privé. Mais d'autre part, certaines réalités politiques et économiques — contraintes budgétaires, partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces — forcent parfois le Parlement à ne pas expliciter ses objectifs, ou du moins à énoncer certains objectifs sans en indiquer l'ordre de priorité. En outre, le fait d'exprimer les objectifs sous-jacents dans une loi risque de réduire la marge de manœuvre des administrateurs, qui doivent pouvoir adapter leur action à l'évolution de la situation. Il n'est jamais facile de concilier d'une manière adéquate la nécessité d'énoncer dans une loi les objectifs qu'elle vise, et celle de laisser une certaine latitude d'action aux fonctionnaires chargés de son application.

Le législateur doit également préciser le mécanisme de la réalisation des objectifs. La loi doit en effet constituer des organismes administratifs avec des pouvoirs et des moyens d'action leur permettant de réaliser les objectifs poursuivis. La loi prévoit normalement la délégation ordonnée des responsabilités sur le plan pratique et d'une manière générale, elle organise les rapports entre l'Administration, le public et le secteur privé.

Ce document est consacré aux objectifs dont la réalisation suppose certains changements dans le comportement des intervenants du secteur privé, ou à tout le moins l'exercice d'une certaine influence sur celui-ci. Laissant de côté les programmes ressortissant à la notion de *service public* (par exemple, assurance-chômage, régime de pensions, aide sociale), nous nous attacherons à ceux qui sont fondés sur l'*observation* par le secteur privé des prescriptions de l'Administration. Cette observation s'entend ici de l'action ou de l'inaction du secteur privé, correspondant à une norme de conduite proposée ou imposée par l'Administration. Parfois, cette norme est explicite dans la législation (c'est le cas des limites de vitesse ou des normes régissant la sécurité au travail); dans d'autres cas, elle est implicite (par exemple, le programme «Participaction» encourage la recherche d'une bonne condition physique, mais ne fixe pas de règles à cet égard). Le législateur décrit parfois les objectifs qu'il poursuit en termes absolus comme c'est le cas de la *Loi sur les pêcheries* qui interdit le déversement de substances toxiques dans

l'eau; cela donne souvent naissance à une norme de conduite impossible à observer. Lorsque la loi n'énonce pas d'objectifs réalistes, les fonctionnaires chargés de l'appliquer pourront se voir reprocher de «ne pas faire leur travail», tandis que l'on accusera le secteur privé de «lanterner».

Un exemple permet d'expliquer la différence entre, d'une part, la réalisation d'un objectif public et, d'autre part, l'observation des normes de conduite imposées par les autorités. Suite au déraillement ferroviaire de Mississauga et dans une large mesure à cause de celui-ci, le gouvernement fédéral a adopté une loi dont l'étendue est considérable et qui instaure un nouveau régime concernant le transport des matières dangereuses. L'objet de ce régime est de réglementer l'activité des transporteurs, mais il n'exige cependant pas de changements d'ordre technologique. Par voie de conséquence, même si les normes sont observées, les carences techniques subsisteront, empêchant la réalisation de l'objectif premier, soit la sécurité du transport des marchandises dangereuses.

La réalisation de nombreux objectifs et programmes suppose que l'Administration établisse des normes de conduite sous la forme de prescriptions ou d'invitations, que ce soit par des dispositions législatives, par les conditions attachées à un permis, ou encore par des moyens moins contraignants, la publicité par exemple. Lorsque l'Administration «invite» les citoyens à faire certaines choses (faire de l'exercice, économiser l'énergie), on ne peut pas concevoir l'imposition de sanctions en cas de contravention.

Le concept d'«observation» nous renvoie à des conduites susceptibles d'une appréciation objective, habituellement par rapport à des normes fixées dans un texte de loi. Or, il est souvent difficile d'apprécier l'observation en tant que telle. Aussi les administrateurs auront-ils recours à des indices secondaires et mesurables : le nombre de poursuites et de suspensions de permis, ainsi que les sommes dépensées pour l'application des textes législatifs. Ces chiffres indiquent sans doute que les administrateurs utilisent les moyens que le législateur a mis à leur disposition, mais ils renseignent peu sur le degré d'observation des normes de conduite.

Même lorsque les normes juridiques sont assorties de sanctions, les administrateurs ne frapperont pas d'une sanction chaque transgresseur. Dans l'exercice de leur discrétion, les administrateurs peuvent estimer qu'en dépit des transgressions, la conduite de la personne en cause constitue une «amélioration» ou «tend à l'observation des normes[4]», et qu'il n'est donc pas nécessaire de prendre des mesures pour faire respecter la loi. Dans quel cas est-il opportun d'exercer cette discrétion afin d'assurer la réalisation des objectifs publics? Voilà une question des plus épineuses. Du point de vue d'un administrateur, l'observation des normes de conduite par les citoyens est importante car elle est liée au but ultime de l'Administration — la réalisation des objectifs publics.

II. L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics

La réalisation des objectifs publics est souvent un processus dynamique et continu caractérisé par l'interaction constante de l'Administration avec le secteur privé et les citoyens. Or, le droit et les juristes s'intéressent surtout à des incidents ponctuels, isolés; le caractère relationnel de la réalisation des objectifs est négligé. Prenons l'exemple de la législation fédérale sur la pollution des cours d'eau. À sa lecture, on pourrait croire

4. Krislov *et al.*, 1972, utilisent l'expression *zone of acceptance*, que l'on pourrait rendre en français par «zone de tolérance».

qu'elle établit un processus rigoureux, inflexible. Mais dans la pratique, les fonctionnaires du SPE et le secteur privé poursuivent des négociations officieuses prolongées, au cours desquelles sont scrutées les diverses incidences techniques et financières de solutions potentielles. Il peut arriver que la réalisation des objectifs publics nécessite des réactions sévères à des incidents isolés, ou encore le recours à la coercition et à la sanction en cas de contravention. Mais présenter ces pratiques comme la règle ou le modèle à suivre serait donner une fausse image de l'action administrative : elles ne correspondent pas aux véritables mandats des administrateurs, ni du reste aux moyens d'action effectivement utilisés par ces derniers.

L'importance de l'interaction entre les divers intervenants a été mise en évidence grâce à certaines études portant sur la réalisation des objectifs publics. Par exemple, certains auteurs pensent que le processus de réalisation des objectifs peut être planifié et amélioré en prenant en considération des «facteurs de prédiction de l'observation des normes de conduite[5]», des «variables critiques déterminant l'incidence de la réalisation des objectifs[6]» et des «conditions pour le succès de la réalisation des objectifs[7]». Bon

5. Rodgers et Bullock, 1976, p. 126, en sont venus à élaborer les «facteurs» suivants : [TRADUCTION] «(1) Les administrés reconnaissent-ils qu'une norme légale devant être observée a été établie? (2) Les administrés sont-ils d'accord avec la norme? (3) Les administrés croient-ils pouvoir tirer profit du texte de loi? (4) Les facteurs liés à la protection de l'environnement militent-ils en faveur ou à l'encontre de l'observation de la norme? (5) La loi énonce-t-elle clairement et soigneusement à qui est confiée la responsabilité d'appliquer la norme? (6) La loi précise-t-elle les modalités et le degré de conformité? (7) Les administrés perçoivent-ils que la non-observation de la norme entraînera des sanctions sévères et certaines? (8) Les personnes au profit desquelles la loi a été établie forment-elles un groupe uni et susceptible de prendre des mesures vigoureuses pour faire valoir leurs droits?»

6. Ainsi, Rodgers et Bullock, 1976, p. 6-7, ont proposé les «variables critiques» suivantes pour déterminer l'incidence de la réalisation des objectifs : [TRADUCTION] «I. Les règles de fond contenues dans la loi : (A) Quelle est l'étendue du changement qu'impose la loi? (B) La loi sera-t-elle considérée comme un avantage ou un fardeau par les administrés qu'elle vise? (C) La loi vise-t-il à modifier la façon d'agir du public en général ou seulement celle des fonctionnaires? (D) Combien de fonctionnaires la loi affectera-t-elle? (E) Quelle est la précision des critères permettant de déterminer l'observation des normes, et existe-t-il des renseignements permettant de comparer la conduite des administrés aux normes? (F) La loi prévoit-elle des sanctions précises pour la non-observation des normes? (G) La loi énumère-t-elle de façon spécifique les personnes chargées d'appliquer les normes et celles qui doivent les observer? II. Les aspects social, économique et politique du contexte entourant l'observation des normes : (A) La loi est-elle contraire aux valeurs sociales locales? (B) Le contexte comporte-t-il des caractéristiques raciales, sociales ou économiques rendant plus difficile l'application de la loi? (C) Les caractéristiques politiques rendront-elles l'application de la loi plus difficile? III. Les variables relatives au décideur : (A) Les décideurs visés désapprouvent-ils la loi? (B) Les décideurs visés acceptent-ils la légitimité de la loi? (C) Les décideurs visés craignent-ils des conflits s'ils se conforment à la loi? (D) Les décideurs visés sont-ils affectés par les pressions locales contre l'observation de la loi? (E) Les décideurs visés se sentent-ils dans l'obligation de donner leur appui à la non-observation antérieure en continuant de fermer les yeux? IV. La qualité des efforts déployés pour l'application de la loi : (A) Est-il certain que la non-observation sera punie? (B) Les sanctions sont-elles réalistes et suffisamment sévères pour enlever tout attrait à la non-observation?»

7. Sabatier et Mazmanian, 1979, pensent que les conditions suivantes doivent être présentes pour que le processus de réalisation des objectifs publics soit efficace : [TRADUCTION] «1. Les administrés visés ont une conduite relativement uniforme; 2. Le groupe d'administrés visé est concentré dans une même région et n'est pas trop nombreux; 3. Les changements requis sont peu étendus; 4. Les exigences sont précises; 5. Il y a peu d'opportunités pour imposer un droit de veto à l'égard des exigences de changement; 6. Le programme comporte des mécanismes visant à en favoriser la mise en œuvre (par exemple la création d'un nouvel organisme ou l'attribution d'un rang élevé à un programme dans l'ordre de priorité favorisent la réalisation des objectifs publics en cause); 7. Les conditions relatives à l'environnement favorisent la réalisation des objectifs en cause; 8. L'objectif public bénéficie d'une couverture étendue et favorable de la part des médias; 9. Le public appuie l'objectif public en cause; 10. Les administrés qui devraient bénéficier du programme soutiennent l'objectif public de façon concertée; 11. Les dirigeants de l'organisme chargé de l'application appuient les efforts de l'organisme; 12. Le personnel de l'organisme s'emploie à réaliser les changements prévus».

nombre de ces «facteurs de prédiction», «variables» et «conditions» présentent un caractère «relationnel»; ils attestent le caractère dynamique et continu de la réalisation des objectifs. Ces questions et d'autres problèmes connexes seront étudiés de façon détaillée dans le chapitre deux.

III. Les intervenants

Divers termes ont été proposés par les commentateurs pour décrire les intervenants dans le processus de réalisation des objectifs publics. Ces appellations sont parfois mal appropriées. Par exemple, les termes «*regulator*» et «*regulatee*» utilisés par de nombreux commentateurs anglophones sont sans doute adéquats pour décrire le processus par lequel l'Administration assujettit l'action du secteur privé à des prescriptions de nature coercitive, mais ils semblent moins bien convenir dans le contexte des moyens d'action non coercitifs (par exemple, les mesures d'incitation, de persuasion, et les services). En fait, les termes «*regulator*» et «*regulatee*» évoquent la contrainte[8]. Par contre, les termes «administrateurs», «administrés» et «tiers» ont l'avantage de s'appliquer à tous les moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics, qu'ils soient ou non coercitifs.

Le terme «administrateurs» désigne tous les agents de l'Administration qui participent à la réalisation des objectifs publics : poursuivants, négociateurs, inspecteurs, agents d'information et enquêteurs, etc. Quant au terme «Administration», il désigne l'ensemble des institutions gouvernementales[9].

Le mot «administré» désigne quant à lui les personnes dont l'Administration cherche à modifier le comportement. Les administrés forment des groupes de différente nature. Par exemple, moins de deux cents usines de papeterie sont soumises au Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papier. Dans d'autres cas, un nombre considérable est visé (par exemple, tous les contribuables sont des administrés par rapport au ministère du Revenu national). Plus le groupe d'administrés est petit, meilleures seront les chances que chacun reçoive une attention particulière. Les administrés présentent aussi d'autres caractéristiques dont l'Administration peut tenir compte dans le processus de réalisation des objectifs publics : «le rôle important dans l'opinion publique», «l'attitude à l'égard des risques», «les orientations futures», «la coordination» et «le comportement des personnes morales» (Spigelman, 1977, p. 44 et s.).

Lorsqu'il est question d'autres intervenants que les administrateurs et les administrés, il devient difficile d'effectuer des classifications simples. Ces autres acteurs ne forment pas des groupes homogènes, faciles à cerner; ils constituent une myriade de personnes, dont les intérêts, les droits et les recours sont différents. On peut envisager, par exemple,

---

8. De fait, certains auteurs classent les divers moyens d'action selon leur caractère coercitif (Tupper et Doern, 1981, p. 17).

9. La Cour suprême du Canada a récemment adopté une interprétation large de ce terme : «[Les termes ‹administration› ou ‹administratif›] sont suffisamment généraux pour englober toutes les conduites adoptées par un organisme gouvernemental pour promouvoir une politique du gouvernement — ‹commerciale› ou autre». Voir les motifs du juge Dickson rendant jugement au nom de la Cour, dans l'affaire *British Columbia Development Corporation* c. *Ombudsman*, p. 470 (R.C.S.), p. 311 (N.R.). Dans le document de travail 40 (Canada, CRDC, 1985a, p. 1), nous avions utilisé le terme «Administration» pour désigner l'appareil administratif fédéral.

les personnes qui sont *censées* tirer profit de la réalisation d'un objectif. Parfois, il est facile de les identifier : pensons aux normes de fabrication des sièges de bébé. Dans d'autres cas, en revanche, cela s'avère beaucoup plus ardu; les bénéficiaires de la politique relative aux parcs nationaux sont de toutes les générations, actuelles et futures[10]. Et une fois résolus les problèmes d'identification des personnes visées, il faut encore — ce qui est loin d'être aisé — décrire leurs intérêts et y adjoindre des «droits» et des «recours» afin d'assurer leur protection dans le processus de réalisation des objectifs publics.

Outre la catégorie des personnes qui sont «censées» tirer profit de la réalisation d'un objectif, il y a celles qui sont touchées «indirectement», positivement ou négativement. Ainsi, les entreprises d'isolation des maisons ont indirectement bénéficié de la politique nationale de conservation d'énergie (mentionnons par exemple le PITRC) tandis que de nombreux producteurs de pétrole de l'Ouest ont été défavorisés par les mesures destinées à encourager l'exploitation des réserves de pétrole offshore et dans l'Arctique, dans le cadre du Programme énergétique national. Quels sont, le cas échéant, les droits et recours de ces personnes et comment les autorités peuvent-elles tenir compte de leurs intérêts dans la réalisation des objectifs publics?

Il existe enfin une autre catégorie de personnes qui peuvent jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs publics; il s'agit des organismes privés parmi lesquels on compte, par exemple, les assureurs et les associations qui fixent des normes techniques. Les citoyens sont portés à modifier leur comportement lorsque cela peut réduire leurs primes d'assurance et les compagnies d'assurances lancent souvent des campagnes de publicité susceptibles de produire de tels effets. Les assureurs utilisent alors les données fournies par des associations privées pour déterminer les appareils dont l'utilisation constitue un risque acceptable compte tenu des termes de la police d'assurance (par exemple, l'obligation d'utiliser des appareils approuvés par l'Association canadienne de normalisation). Si les objectifs publics coïncident avec ceux des assureurs et des associations chargées de fixer les normes techniques, la réalisation de ces objectifs sera plus facile.

Tout au long de ce document de travail, nous désignerons toutes ces personnes et groupements — bénéficiaires directs et indirects, assureurs, etc. — par le terme «tiers». Nous entendons par là toutes les personnes qui, bien que n'étant ni administrateurs ni administrés, peuvent avoir leur mot à dire dans le processus de réalisation des objectifs publics. Cette définition, qui pourra s'avérer simpliste et inutilisable en pratique dans bien d'autres contextes (voir, par exemple, Canada, CRDC, 1985, p. 60-61), est cependant commode pour les fins de ce document. Du reste, elle est utilisée dans certains programmes fédéraux actuellement en vigueur. Soulignons aussi que la catégorie des «tiers» ne se limite pas à la notion juridique classique d'«intervenant». Les tiers ne sont pas de simples spectateurs dans le processus de réalisation des objectifs. Ils peuvent influer sur les choix des autorités politiques et sur l'exécution de programmes particuliers, sans y participer directement. Comme ces groupements de tiers sont presque toujours nombreux et hétérogènes, la conciliation de leurs intérêts constitue un problème constant pour les administrateurs. Nous ne proposons ici aucune classification des tiers, mais nous pensons qu'elle serait utile.

---

10. Voir Canada, Ministère de l'Environnement, 1980, p. 15, où l'on affirme que les êtres humains du monde entier, de même que leur progéniture, sont les bénéficiaires potentiels de la poursuite des objectifs publics concernant les parcs nationaux du Canada.

Les tiers exercent parfois une «surveillance» utile à l'Administration, signalant à celle-ci les comportements déviants, les pratiques douteuses. Généralement, les administrateurs semblent s'efforcer de tenir compte de ces observations. Nos deux études approfondies (Webb, 1983 et Clifford, 1983) indiquent qu'une grande part de leur temps est consacrée au courrier, critiques et commentaires provenant de tiers.

L'un des défis les plus importants de l'Administration moderne consiste à tenir compte de façon juste et efficace des intérêts des tiers dans le processus de réalisation des objectifs publics. Plusieurs aspects doivent être considérés : diversité des intérêts en cause, participation éclairée, financement, qualité pour agir, etc. Mais plus fondamentalement, d'autres questions se posent, auxquelles il n'existe pas de réponses faciles. Qui représente l'intérêt public? Les intérêts de tous les tiers sont-ils des composantes de l'intérêt public? Comment peut-on identifier et formuler l'intérêt général? Une participation active et éclairée de tous — administrateurs, administrés et tiers — est susceptible de favoriser un processus de réalisation des objectifs plus équitable, efficace et qui tienne compte des points de vue exprimés.

Les tiers — qu'il s'agisse de simples citoyens, de groupes de pression, de médias, d'assureurs ou d'associations privées qui établissent des normes — peuvent exercer une action, qu'elle soit positive ou négative, dans le processus de réalisation des objectifs publics. Ainsi, ils peuvent consolider les orientations décidées par les autorités et amener l'Administration à rendre compte de ses actes. D'autres fois, au contraire, ils pourront retarder la réalisation des objectifs publics, en fausser la portée, en accroître les coûts. Mais quelle que soit la nature de leur influence, ces tiers vont continuer à jouer un rôle essentiel dans ce domaine. Il faut donc élaborer des mécanismes qui permettront de tenir compte de leur diversité et de leurs apports sans les affaiblir pour autant et sans entraver le processus de réalisation des objectifs. Si l'on accepte que leur participation ne soit pas purement symbolique, il faut mettre au point de nouvelles voies permettant à ces tiers d'accéder facilement et à peu de frais à l'information pertinente et au processus de réalisation des objectifs publics.

Les administrateurs, les administrés et les tiers participent à leur façon au processus de réalisation des objectifs publics, chacun selon les perspectives, les intérêts et les problèmes qui lui sont propres. Les administrateurs, pour leur part, cherchent avant tout à assurer la réalisation des objectifs fixés par les autorités politiques, tout en tenant compte de l'intérêt public et des droits et libertés individuels. Cependant, ils font souvent face à des problèmes variés : rivalités entre les ministères ou entre les autorités fédérales et provinciales, insuffisance des ressources (Webb, 1983). Parmi les éléments pouvant affecter la réussite des administrateurs, les auteurs ont relevé les suivants : l'ancienneté de l'organisme administratif; une définition claire des missions; la possibilité d'apprécier les résultats et l'efficacité des actions entreprises; l'interdépendance des tâches; la simplicité ou complexité de ces tâches; la stabilité de l'environnement externe; les ressources disponibles[11]. En fin de compte, les administrateurs risquent de devenir davantage préoccupés par leur propre survie que par tout autre objectif :

---

11. Spigelman, 1977, p. 101, résume de la façon suivante l'importance de ces facteurs : [TRADUCTION] «La fidélité d'une entité administrative à ses objectifs relatifs à la modification du comportement est fonction des facteurs suivants : la création récente de l'organisme, la clarté de son mandat, la visibilité et la facilité d'appréciation de ses résultats, l'interdépendance des fonctions qui lui sont assignées, la simplicité et le peu d'étendue des fonctions de l'organisme, la stabilité de l'environnement externe de l'organisme et l'importance de ses ressources».

[TRADUCTION]
Les fonctionnaires chargés de l'application des programmes chercheront souvent à afficher devant leurs supérieurs non pas tant leur efficacité que leur activité, parce que pour les organismes de réglementation il peut s'avérer dans les faits plus facile de contrôler l'activité que l'efficacité. (Hawkins et Thomas, 1984, p. 19)

Ces attitudes devraient être considérées dans l'élaboration et la réalisation des objectifs publics.

Les administrés visent normalement à protéger leur bien-être physique et leurs biens, et à faire valoir leurs autres intérêts[12]. Simples citoyens ou entreprises, ils cherchent à réduire les coûts afférents à l'observation des normes de conduite adoptées en vue de la réalisation des objectifs publics[13]. On voit souvent des administrés se regrouper afin de mieux faire connaître leur point de vue sur la façon dont les objectifs devraient être poursuivis[14]; ainsi, les usines de papeterie se sont regroupées au plan national pour former l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, qui propage leurs vues auprès du gouvernement et du public. L'administré, toute comme l'Administration, utilise le processus de réalisation des objectifs publics. Ce processus donne en effet la chance de promouvoir ses intérêts, tout autant qu'il constitue pour lui une menace dans certains cas.

Comme les tiers sont loin de former un ensemble homogène, il est particulièrement difficile de décrire leur situation, leurs problèmes et leurs intérêts. D'une manière générale, leur participation à la réalisation d'un objectif public donné dépend des facteurs suivants : la perception individuelle de l'incidence de cet objectif et de sa réalisation sur leurs intérêts[15], l'information disponible, l'organisation et les frais liés à la participation.

12. En fait, on connaît bien peu de choses au sujet des motivations des administrés. Outre les intérêts susmentionnés, les administrés se préoccupent également de questions qui habituellement ne sont pas considérées directement dans le processus de réalisation des objectifs publics : la confidentialité, les règles de l'art, les devoirs envers les consommateurs, la conscience professionnelle dans l'accomplissement d'un travail ou la fabrication d'un produit, et ainsi de suite.

13. Les coûts liés à la contravention d'une norme sont de deux types : les *coûts fixes* découlant de la violation de la norme (par exemple, les honoraires d'avocats, la réprobation de la collectivité, la baisse des ventes), et les *peines financières*, soit les amendes qu'entraînent la contravention à la norme, soit les coûts nécessaires pour rendre l'activité conforme à la norme ou pour y mettre fin. Voir, de façon générale, Viscusi et Zeckhauser, 1979. Voir également Rodgers et Bullock, 1976, p. 65; les auteurs concluent que plus les coûts entraînés par l'observation sont jugés élevés par rapport aux avantages tirés, plus l'aspect coercitif du processus est nécessaire. Les coûts nécessaires pour répondre aux exigences qui sont étrangères aux intérêts des parties privées (les «coûts externes») peuvent, du moins en partie, être compensés par la persuasion, les mesures coercitives et les stimulants, de façon directe ou indirecte : Burrows, 1970; Seidman, 1978; Drayton, 1980; voir aussi Dunning, 1982. Le comportement des administrés peut imposer des coûts ou d'autres obligations à des tierces parties (Coase, 1960). Dans certains cas, les recours civils privés peuvent servir à régler certaines injustices sur le plan des coûts. Mais en général, toute action entreprise par l'Administration pour régler des questions touchant les intérêts des administrés suppose des choix politiques difficiles.

14. Ainsi, grâce à son étude de 1981 intitulée *Regulatory Cost of Compliance Methodologies*, la Chambre de commerce du Canada a servi les intérêts collectifs des administrés bien au-delà de la portée d'un seul objectif public.

15. Bien entendu, il y a loin de la perception à la participation, et les formes possibles de cette dernière varient considérablement. D'une part, par exemple, elle peut consister dans un simple appel téléphonique ou une lettre. D'autre part, le niveau de préoccupation peut donner lieu à la formation d'un groupe, à des rencontres entre les administrateurs et les représentants élus, à des interventions officielles dans une procédure administrative, ainsi qu'au déclenchement de poursuites pénales privées ou civiles devant les tribunaux. Aux fins de notre analyse, nous avons choisi le terme «tiers», encore qu'il soit peut-être trop général pour permettre l'étude de la diversité des personnes qu'il vise, de leurs intérêts et des moyens dont elles disposent pour participer à la réalisation des objectifs publics. Pour une description de l'identité, des intérêts et des motivations des groupes de pression, voir Pross, 1982.

Lorsque, par exemple, l'objectif poursuivi par les autorités touche directement les moyens d'existence ou les biens d'une personne (comme dans le cas de l'expropriation), celle-ci interviendra normalement avec beaucoup d'ardeur. En revanche, lorsque l'objectif poursuivi n'a aucun effet direct et immédiat sur le tiers, la participation de ce dernier pourra être négligeable, abstraction faite de la réaction de certains groupes de pression particulièrement intéressés. D'autres facteurs affectent la participation des tiers, notamment : l'étendue de la participation possible des tiers compte tenu des procédures prévues par la loi[16], la répartition des coûts, les risques et les bénéfices éventuels, les coûts afférents à la participation et enfin, les ressources relatives des intervenants.

Si le droit doit permettre de prendre en considération les intérêts et besoins des divers intervenants dans le processus de réalisation des objectifs publics, il doit laisser aux administrateurs toute la latitude qui leur est nécessaire pour s'adapter au changement, tout en donnant aux tiers et aux administrés la certitude qu'ils recherchent la possibilité d'intervenir. Dans le chapitre deux, nous étudierons plus à fond les rapports de force qui déterminent la participation des administrateurs, des administrés et des tiers.

IV. Les moyens d'action de l'Administration

Nous étudierons ici trois grands types de moyens d'action[17] utilisés pour réaliser les objectifs publics : les prescriptions de nature coercitive, les mesures d'incitation financière et la persuasion. Dans la première catégorie figurent les infractions criminelles, les infractions réglementaires et l'octroi de permis, chacun de ces moyens étant fondé sur la contrainte : celui qui contrevient à la norme fixée s'expose à des sanctions pécuniaires, à l'emprisonnement ou au retrait de l'autorisation d'exercer une activité donnée.

Les mesures d'incitation financière[18] comprennent par exemple les subventions assorties de conditions, les prêts à taux d'intérêt réduit, les garanties d'emprunt et les dégrèvements fiscaux. Ici, aucune contrainte directe de la part de l'Administration : il s'agit simplement d'encourager les entreprises à adopter le comportement désiré. Parmi les mesures de persuasion, enfin, citons les campagnes d'information et d'éducation publique, la publicité et les «conseils» venant de l'Administration, qui visent le comportement des invervenants du secteur privé.

L'Administration peut recourir à plusieurs moyens d'action simultanément, ou encore les utiliser successivement. Chacun possède cependant ses propres avantages et caractéristiques sur les plans juridique, politique et économique, qui les rendent plus ou moins appropriés selon le contexte. Ainsi, on utilise souvent la persuasion et l'incitation finan-

16. Les modalités de la participation des tiers varient considérablement suivant la nature de l'organisme et des moyens d'action utilisés.

17. Sans doute le terme «pouvoir» serait-il plus juste, mais il se prête mal à l'analyse du point de vue juridique. Notre étude des moyens d'action et de l'action administrative s'inspire de la doctrine traitant de l'usage des pouvoirs de coercition, d'indemnisation et d'incitation : Russell, 1938; Galbraith, 1983.

18. Essentiellement, la mesure d'incitation financière a pour but d'amener la personne visée à agir d'une façon déterminée. Le stimulant en cause est défini par l'entité qui l'offre. Pour constituer un stimulant, le transfert de fonds doit être conditionnel à l'accomplissement d'un acte déterminé par une partie privée. Ainsi, un simple transfert sans contrepartie ne constitue pas une mesure d'incitation.

cière pour tenter de modifier certains comportements qui ne constituent pas une menace pour la vie. Comme elles ne sont pas coercitives, elles sont habituellement plus flexibles sur le plan procédural que les moyens d'action du type prescriptions-sanctions.

V. Les organismes chargés de la réalisation des objectifs publics

Au Canada, tous les organismes gouvernementaux jouent un rôle important dans la réalisation des objectifs publics. Cependant, un rôle de premier plan est attribué aux organismes administratifs autonomes, aux ministères et aux sociétés d'État. Jusqu'à présent, nos recherches ont porté avant tout sur les ministères et les organismes administratifs autonomes, mais nous avons également tenu compte du rôle joué à cet égard par les sociétés d'État dans certains contextes. Les corps législatifs et les tribunaux soutiennent eux aussi de façon importante la réalisation des objectifs publics. Par ailleurs, les autorités administratives peuvent tirer profit des analyses institutionnelles proposées par les spécialistes de science politique et de science administrative (Hodgetts, 1973; Kernaghan, 1983; Canada, Commision royale ..., 1979).

Dans certains cas, l'Administration décidera de recourir à tous les organismes et moyens d'action qui sont à sa disposition. Pour réaliser les objectifs publics concernant le contenu de certains produits culturels (films, émissions de radio et de télévision), par exemple, l'Administration fédérale s'est assurée le concours d'un organisme administratif autonome. Elle l'a chargé d'appliquer un régime d'attribution de licences pour la radio et la télévision (le CRTC). De même, l'Administration met à contribution une société de diffusion appartenant à l'État (Radio-Canada), une société d'État chargée de subventionner les films et émissions de télévision canadiens (Téléfilm Canada) et enfin, un ministère qui applique des mesures d'incitation fiscale pour la «canadianisation» des émissions (le ministère du Revenu national).

Au cours de nos recherches, nous nous sommes constamment demandé si les divers organes de l'Administration pouvaient jouer n'importe quel rôle dans la réalisation des objectifs publics, ou bien si une certaine «spécialisation» n'était pas préférable. Par exemple, quels types d'organismes peuvent ou devraient rendre des décisions individuelles? Être chargés du versement des subventions? Détenir le pouvoir de poursuivre les infractions réglementaires? L'organisme chargé d'élaborer des objectifs ou des règlements devrait-il être responsable de leur application? Une meilleure compréhension des organismes gouvernementaux permet sans doute un processus de réalisation des objectifs plus efficace.

VI. Résumé

La réalisation des objectifs publics est un sujet complexe, qui fait appel à plusieurs disciplines : administration publique, science politique, science économique, droit, etc. Une terminologie qui reflète ce caractère hybride sans toutefois comporter de connotation impropre s'avère difficile à élaborer mais elle est néanmoins indispensable.

Il y a parfois un grand écart entre le processus concret de réalisation des objectifs publics et la formulation officielle de ces mêmes objectifs. Ce processus représente la réalité des choses. Dans bien des cas, il est malaisé de dire si l'on est parvenu à réaliser les objectifs qui avaient été fixés : c'est souvent une affaire d'opinion. Ce document porte sur les cas où la réalisation des objectifs publics suppose l'observation de normes juridiques par les administrés. C'est-à-dire que les administrés doivent accomplir des actions par suite d'une prescription ou d'une invitation de l'Administration. Or, il peut s'avérer ardu de savoir si les objectifs sont effectivement réalisés et dans quelle mesure les administrés observent les normes ou agissent comme on le souhaiterait. Bien sûr, l'Administration dispose de certains indicateurs (par exemple le nombre de poursuites, l'argent dépensé, etc.), mais ceux-ci ne permettent pas véritablement de mesurer le niveau de réussite.

L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics est caractérisé par l'interaction constante de l'Administration, du secteur privé et des citoyens. Le terme «administrateur» désigne tous les fonctionnaires de l'Administration participant à la réalisation des objectifs publics; considérés globalement, les administrateurs et les organismes dont ils relèvent forment l'«Administration». Quant aux «administrés», ce sont les personnes morales ou physiques visées par le processus de réalisation d'un objectif donné. L'expression «tiers», enfin, désigne tous les particuliers qui n'appartiennent ni à la catégorie des administrateurs ni à celle des administrés.

Nous traiterons dans ce document de trois grands types de moyens d'action utilisés par l'Administration pour réaliser les objectifs publics, à savoir les prescriptions de nature coercitive, les mesures d'incitation financière et les mesures de persuasion. Nous étudierons aussi les trois grandes catégories d'organismes mis à contribution dans ce domaine (ministères, organismes administratifs autonomes et sociétés d'État). Dans certains cas, l'Administration pourra décider de faire intervenir une foule d'organismes et d'utiliser toute une gamme de moyens. Quant au droit, il constitue le cadre dans lequel s'inscrivent ces moyens d'action et ces organismes.

CHAPITRE DEUX

L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics

> [L]e problème de l'exercice du pouvoir politique doit être abordé sous deux angles. Du point de vue de l'Administration, le problème consiste à obtenir l'acquiescement des administrés; du point de vue des administrés, le problème consiste à amener l'Administration à tenir compte non seulement de ses propres intérêts, mais aussi des intérêts des personnes sur lesquelles elle exerce son autorité. (Russell, 1938, p. 197-198)

Étudier l'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics[19], c'est décrire les types d'échanges qui se produisent constamment entre les organismes administratifs, les citoyens et les représentants de ces derniers. C'est en quelque sorte reconnaître que [TRADUCTION] «la réglementation, tout comme le mariage, tout comme les relations de travail, suppose une relation continue entre les intéressés» (Eddy, 1981, p. 70). Tout ne peut sans doute pas être négocié. Cependant, l'existence de relations suivies exige une adaptation mutuelle.

Notre recherche est partie de l'hypothèse que les administrateurs et les particuliers accomplissent ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs publics, le plus souvent au moyen d'«accommodements [qui] s'écart[ent] des autres moyens que constituent les poursuites pénales et l'injonction délivrée par la Cour» (*Tomko* c. *Labour Relations Board (N.-É.)*, p. 122 (R.C.S.)). Les conclusions auxquelles nous sommes parvenus ont confirmé le bien-fondé de cette hypothèse; elles nous ont amenés à étudier le rôle des participants et des mécanismes prévus par la loi, par rapport à ces accommodements.

Sur le plan des relations entre les divers intervenants, on relève, malgré certains caractères communs, des différences importantes d'un domaine à l'autre. Ainsi, il y a très peu de domaines auxquels on affecte autant de ressources — et où la réalisation des objectifs publics jouit d'un appui politique aussi marqué — que celui de l'application du droit pénal. Chacun des nombreux régimes fédéraux concernant les permis et autres mécanismes d'autorisation, en vertu desquels des citoyens peuvent exercer une activité en se soumettant à un ensemble de conditions particulières et d'exigences à respecter, revêt également des caractéristiques propres sur le plan relationnel, qui dépendent elles aussi de l'appui politique donné à l'objectif poursuivi, des ressources de l'Administration, etc. Dans certains de ces régimes, les conditions de l'autorisation font la plupart du temps l'objet de négociations, tandis que le processus est plus formel dans d'autres cas. Par

19. Macneil, 1980, établit une distinction entre les contrats «isolés» et les contrats «relationnels» : les premiers comportent un simple échange alors que l'exécution des derniers s'étend sur une longue période de temps pendant laquelle le contrat constitue le cadre dans lequel évolue la relation entre les parties. Le concept du caractère «relationnel» a été élaboré pour combler les lacunes de la théorie du droit positif. On a fait valoir que [TRADUCTION] «à cause du caractère particulier des relations entre les parties, leur conduite échappe de façon considérable aux exigences de l'ordre juridique formel» (Gottlieb, 1983, p. 577). Gottlieb emprunte la proposition de Macneil pour soutenir une théorie de la «régulation relationnelle».

ailleurs, les modalités des programmes comportant des mesures d'incitation sont bien souvent établies de concert avec le secteur privé. La mise en œuvre des autres mesures d'incitation et programmes de subventions est plus automatique : l'Administration confère les approbations ou les avantages prévus aux requérants qui satisfont aux conditions fixées à l'avance. Il existe enfin de nombreux domaines où l'Administration exprime un souhait, sans tenter de modifier les comportements par la contrainte, la coercition ou des mesures d'incitation financière. Elle a souvent recours à la persuasion dans les domaines où l'application de mécanismes législatifs formels est exclue. Essentiellement, la négociation et les accommodements peuvent avoir lieu à toutes les étapes du processus de réalisation des objectifs, notamment lors de la définition de ces objectifs, de l'élaboration des normes, de l'application de celles-ci et des décisions individuelles.

Comme c'est le cas dans toute relation, les obligations et les avantages sont partagés entre les divers intéressés. Les textes législatifs ne régissent qu'une partie de ces relations; les organismes gouvernementaux agissent de plusieurs façons pour garantir et concrétiser certains avantages et obligations. Dans le contexte des relations tripartites, les tiers obtiennent parfois des administrés, des biens et des services contre rémunération; l'administré peut quant à lui présenter des demandes ou des requêtes à l'Administration (d'une manière officielle ou non) ou lui verser des droits; l'Administration et l'administré échangent des renseignements et des biens, s'affrontent en cas de divergences et exercent divers pouvoirs l'un sur l'autre; les tiers bénéficient de la protection et de la promotion du bien public qui découlent des activités des administrés et des administrateurs. En outre, l'Administration suscite parfois la participation des tiers à des activités revêtant un caractère public (élaboration de normes, enquêtes publiques, contrôle judiciaire). En fin de compte, ce sont eux qui paient les impôts et fournissent l'appui politique nécessaires à la survie de l'appareil administratif.

Nous utilisons l'expression «aspect relationnel» pour mettre en lumière l'interaction entre les divers intervenants[20] dans le processus de réalisation des objectifs publics. Les illustrations ci-dessous soulignent la variété des rapports entre l'Administration et le secteur privé, de même que les divers écarts entre les structures instituées par les textes législatifs et le véritable processus de réalisation des objectifs.

---

20. Voici ce qu'en disent Meyerson et Banfield, 1955, p. 305 et s. :

> [TRADUCTION]
> L'activité par laquelle les intervenants dans une situation donnée débattent la question ou en viennent à un règlement peut être décrite de façon générale comme faisant partie d'une ou de plusieurs des catégories suivantes : A. Collaboration, B. Contestation, C. Accommodement et D. Décision unilatérale ... Dans chacun de ces types d'activité, soit que les parties agissent l'une sur l'autre (il y a alors interaction), soit qu'une partie agisse sur les autres (elle agit alors unilatéralement à leur égard). On peut également mentionner deux autres façons de parvenir à un règlement dans lesquelles les parties n'agissent pas les unes sur les autres : il s'agit d'une part de la *concurrence*, processus dans lequel le règlement est le résultat de l'activité non concertée des intervenants, qui ne sont ni les collaborateurs ni les adversaires les uns des autres, et qui peuvent même tout ignorer du problème ou du fait qu'ils participent à sa solution (bien entendu, en ce sens, la concurrence exclut l'effet d'émulation). Il s'agit d'autre part de l'*arbitrage*, processus dans lequel un intervenant qui est étranger à la situation fixe les modalités du règlement. Comme ces deux types de processus ne comportent pas d'interaction entre les intervenants, nous ne les considérons pas comme politiques.

L'interaction entre les parties est également l'essence de la procédure administrative. Toutefois, dans le présent document, nous ne traitons pas en profondeur des questions de procédure puisqu'elles font l'objet de documents à venir de la Commission.

I. Le CRTC et le contenu des émissions

La *Loi sur la radiodiffusion* réfère explicitement aux secteurs public et privé du système de radiodiffusion canadien. Issu d'un compromis vieux de plus de cinquante ans, le système fait intervenir une variété d'organismes gouvernementaux qui sont chargés de diverses responsabilités et peuvent utiliser différents moyens d'action afin de «sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada» (*Loi sur la radiodiffusion*, al. 3*b*)). Parmi les organismes fédéraux ayant pour mission d'influer sur le contenu des émissions (voir *supra*, chapitre un), le CRTC est le plus actif. Il peut définir et mettre en application les objectifs touchant certains aspects du contenu des émissions; l'essentiel de ses activités porte sur l'attribution de licences et l'engagement de poursuites. Sa compétence s'exerce sur la Société Radio-Canada et sur les entreprises privées titulaires de licences.

Les objectifs ayant trait au contenu des émissions sont exprimés de façon détaillée dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Le législateur a toutefois conféré au CRTC des pouvoirs considérables pour qu'il précise ces grandes orientations par des normes, des énoncés de principes et des décisions individuelles. Le Conseil a adopté une approche différente face à la télévision et la radio MF. En ce qui concerne la télévision, le concept de «contenu canadien» est l'aspect principal de ses mesures de contrôle tandis que les objectifs définis et poursuivis par le CRTC quant au contenu des émissions de radio MF sont extrêmement vagues.

Le contenu des émissions revêt une importance différente pour chacun des intervenants. Dans l'analyse du phénomène de communication, les composantes sont les canaux, les messages, les sources et les récepteurs[21]. Chacune des parties concernées s'intéresse à un aspect particulier du message. Pour le CRTC, celui-ci doit être conforme aux dispositions régissant le contenu et aux conditions de la licence du diffuseur. Pour le titulaire de la licence, le message doit attirer le plus grand nombre possible d'auditeurs afin de maximiser les revenus publicitaires. Pour les auditeurs, enfin, le message a une signification propre qui transcende les intérêts commerciaux des diffuseurs et des annonceurs.

Le CRTC dispose de plusieurs moyens d'action pour réaliser ses objectifs, y compris les poursuites intentées au sujet d'infractions réglementaires et surtout les licences. Par l'attribution de licences, l'Administration autorise des entreprises privées à utiliser un bien appartenant au domaine public (les ondes hertziennes). Le CRTC a le pouvoir d'octroyer, de modifier ou de renouveler les licences, sous réserve de l'approbation de normes techniques par le ministère des Communications. En outre, il peut attacher des conditions ou d'autres exigences à la licence, et peut la suspendre, la révoquer ou en refuser le renouvellement en cas de contravention. Sauf sur des questions non contentieuses, comme les requêtes présentées en vue d'une modification des fréquences de transmission (lorsque personne n'est intervenu et que le titulaire de la licence se conforme aux prescriptions de celle-ci), le CRTC tient des audiences publiques pour toute demande de licence. En théorie, la procédure qui régit ces demandes permet à chacun d'intervenir mais habituellement, seuls participent les titulaires de licences et parfois un concurrent.

---

21. Budd *et al.*, 1967, p. 4; pour les fins qui nous occupent, les détenteurs de licences sont les canaux, et peuvent également être des sources; les sources des émissions peuvent ou non être détenteurs de licences; les récepteurs sont le public.

En matière de contrôle du contenu des émissions, les activités du CRTC consistent principalement dans la cueillette d'informations sur le comportement des titulaires et dans leur analyse. Le CRTC utilise ces renseignements dans l'attribution des licences et pour les poursuites qu'il engage. Ces activités ne peuvent être efficaces que si des ressources importantes sont affectées à la préparation de données analytiques et autres sur le comportement des titulaires. Ces derniers fournissent des renseignements sur leur programmation, et les tiers expriment à l'occasion leur satisfaction ou leur mécontentement à ce sujet ou sur des problèmes de concurrence liés à celui du contenu. Mais en pratique, ce n'est habituellement pas les audiences publiques qui règlent les problèmes particulièrement épineux[22]. Dans le secteur de la radio MF, les analystes du CRTC sont bien conscients de l'imprécision des règlements portant sur le contenu des émissions. Aussi rencontrent-ils les titulaires avant les audiences publiques sur les demandes de licence, afin de limiter les risques qu'une altercation se produise. L'avantage du processus d'attribution, à cet égard, est de permettre aux intervenants de discuter des moyens de se conformer aux règlements et aux conditions fixées pour chaque licence.

Dans le secteur de la télévision, le système d'attribution des licences ne porte pas directement sur la question du contenu canadien, parce que les titulaires qui contreviennent sérieusement aux règlements sur la programmation sont passibles de poursuites. Aussi le CRTC établit-il des statistiques annuelles complètes sur la proportion des émissions canadiennes dans la programmation, en vue d'éventuelles poursuites (qui demeurent rares). La question du contenu canadien dans les émissions de télévision n'est abordée qu'indirectement dans le cadre de l'attribution des licences, dans le contexte de discussions sur les installations techniques, la programmation locale, etc. En ce qui concerne la radio MF, en revanche, le CRTC ne se préoccupe du contenu des émissions qu'au moment de l'attribution des licences : on n'a jamais intenté de poursuites pour contravention aux règlements sur le contenu des émissions MF. Les objectifs concernant le contenu des émissions à la radio MF ont été définis il y a plus de dix ans, avant que le secteur ne connaisse une croissance importante; il s'agissait de donner un caractère distinct à la radio MF par rapport à la radio MA et d'assurer une certaine variété pour les différentes clientèles d'auditeurs. En outre, le CRTC se sert des critères établis pour le contenu des émissions à la radio MF pour réglementer la concurrence dans le marché radiophonique de Montréal.

Comme le public n'a pas participé à la définition des objectifs en matière de radio MF et n'en comprend pas la nature, le processus d'attribution des licences dans ce domaine a jusqu'ici été limité à des discussions entre le CRTC et chaque titulaire concerné. Par ailleurs, le Parlement n'a donné aucune directive précise quant au contenu des émissions à la radio MF.

Le CRTC n'a jamais suspendu ni révoqué de licences pour manquement aux obligations relatives au contenu des émissions. Au contraire, il a consenti au renouvellement même dans les cas de manquement grave à ces obligations, tel celui de l'important marché de la radio MF à Montréal. Le CRTC tend à se contenter des promesses d'amélioration que lui font les titulaires. Il n'a refusé le renouvellement de licences qu'à quelques

---

22. Ainsi, jusqu'à tout récemment, dans le secteur de la télévision, des employés qui se trouvaient sept échelons en-dessous des commissaires prenaient quotidiennement des décisions en ce qui concerne le contenu canadien des émissions. Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* donne au CRTC le pouvoir d'établir des règlements «concernant les normes des émissions», et le paragraphe 8(3) du *Règlement sur la télédiffusion* prévoit que le «Conseil peut juger que toute émission ou série d'émissions ... est une émission ou une série d'émissions canadiennes». Or en réalité, les décisions de cette nature étaient prises par des exécutants.

reprises, lorsque les titulaires n'avaient pas donné de telles assurances[23]. En général, toutefois, la plupart des commentaires reçus par le CRTC à la suite de révocations de licences provenaient de tiers appuyant l'ancien titulaire. Et lorsque le CRTC a refusé le renouvellement, les mêmes personnes, après avoir formé un nouvelle société, se sont toujours vu accorder de nouvelles licences pour le marché qu'elles exploitaient antérieurement. Le CRTC lui-même a reconnu que de telles pratiques menacent son intégrité.

En définitive, le législateur a peut-être confié une mission impossible au CRTC : comment les ressources de quelque organisme administratif que ce soit parviendraient-elles à réaliser, dans toute leur diversité, les objectifs définis par la *Loi sur la radiodiffusion*[24]? Cependant, le contenu des émissions demeure une priorité pour le gouvernement fédéral, à cause du caractère public des ondes hertziennes — c'est un principe reconnu par tous — et de la dualité du système de radiodiffusion canadien, à la fois public et privé. Et rien ne pourrait sans doute mieux servir les intérêts du public, en matière de contenu, que le rassemblement partiel de ces composantes réalisé par les organismes publics. Reste à savoir si la réalisation de ses objectifs par le CRTC constitue autre chose qu'une activité symbolique de l'Administration. Pour certains, la présence de nombreux objectifs contradictoires dans la législation reflète des conflits politiques symboliques. Ces derniers peuvent engendrer des lois symboliques dont l'application sera tout aussi symbolique (Trebilcock *et al.*, 1981; Hartle, 1979).

Le CRTC a fait participer diverses catégories de tiers à l'élaboration des objectifs et des normes relatives à la programmation. Cette participation, du moins dans le secteur

---

23. Il s'est agi chaque fois de marchés radiophoniques d'importance faible ou moyenne comme ceux de Coburg (Ontario), de St-Jean (Nouveau-Brunswick) et de la ville de Québec.

24. *Politique de la radiodiffusion pour le Canada*
3. Il est, par les présentes, déclaré *a*) que les entreprises de radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public et que de telles entreprises constituent un système unique, ci-après appelé le système de la radiodiffusion canadienne, comprenant des secteurs public et privé; *b*) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada; *c*) que toutes les personnes autorisées à faire exploiter des entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, mais que le droit à la liberté d'expression et le droit des personnes de capter les émissions, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables, est incontesté; *d*) que la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne devrait être variée et compréhensive et qu'elle devrait fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public et que la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres; *e*) que tous les Canadiens ont droit à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles; *f*) qu'il y aurait lieu d'assurer, par l'intermédiaire d'une corporation établie par le Parlement à cet effet, un service national de radiodiffusion dont la teneur et la nature soient principalement canadiennes; *g*) que le service national de radiodiffusion devrait (i) être un service équilibré qui renseigne, éclaire et divertisse des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers, et qui offre une répartition équitable de toute la gamme de la programmation, (ii) être étendu à toutes les régions du Canada, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles, (iii) être de langue anglaise et de langue française, répondre aux besoins particuliers des diverses régions et contribuer activement à la fourniture et à l'échange d'informations et de divertissements d'ordre culturel et régional, et (iv) contribuer au développement de l'unité nationale et exprimer constamment la réalité canadienne; *h*) que, lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans l'intérêt public mais qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion; *i*) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être doté d'un équipement de radiodiffusion éducative; et *j*) que la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne devraient être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques ou techniques; et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique de la radiodiffusion pour le Canada énoncée au présent article consiste à confier la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne à un seul organisme public autonome.

de la radio et de la télévision, a été plus importante que la piètre représentation de leurs intérêts à l'étape de la réalisation des objectifs. Dans la formulation de critères d'identification des émissions de télévision canadiennes, par exemple, l'intervention des tiers s'est trouvée grandement favorisée par des ateliers, des séminaires et des audiences publiques. Dans le contexte de la radio, le CRTC a également utilisé divers moyens — audiences, consultations, etc. — pour connaître l'avis du public sur, notamment, la révision des règlements portant sur le contenu des émissions de radio MF. Dans le processus de réalisation des objectifs, par contre, les tiers n'ont eu de rapports avec le CRTC et les diffuseurs que dans le contexte de plaintes privées et, à l'occasion, par des interventions officielles au sujet des demandes de licences. Mais leur rôle pourrait s'étendre au delà du dépôt de plaintes spécifiques sur la conduite du titulaire d'une licence; tout dépend de l'évolution de la technique et des priorités de l'Administration face au contenu des émissions. Les tiers ont manifestement des intérêts à faire valoir en matière de programmation, qu'ils soient producteurs, concurrents ou auditeurs (lesquels choisissent les émissions, les regardent et en supportent le coût).

Notre recherche sur les activités du CRTC entre 1974 et 1983 visait à définir les intérêts de l'Administration, du secteur privé et des tiers tels qu'ils se manifestent à certaines étapes importantes de l'élaboration des objectifs, de la rédaction des dispositions législatives et du processus de réalisation de ces objectifs. Pendant cette période, les objectifs relatifs au contenu des émissions à la radio MF ont été énoncés, mis en œuvre et révisés; pour ce qui est de la télévision, les objectifs portant sur le contenu canadien n'ont pas changé, mais les moyens d'action utilisés pour les réaliser ont quant à eux connu des transformations radicales.

Le processus de réalisation des nouveaux objectifs relatifs à la radio MF a été graduel : le CRTC avait reconnu dès le départ la nécessité de laisser aux diffuseurs un certain temps pour leur permettre de se conformer aux nouvelles orientations. Mais à la fin de la période de transition, de nombreux titulaires étaient encore loin de se conformer aux normes régissant la programmation MF. La situation s'est quelque peu améliorée récemment, lorsqu'on a retiré des règlements sur la radio les classifications portant sur le contenu.

Jusqu'à l'entrée en vigueur, en 1984, des critères relatifs à la programmation canadienne, c'est surtout par des appels à la conformité prononcés au cours d'audiences privées et publiques que le CRTC a tenté d'assurer l'observation des règlements portant sur le contenu canadien. Après avoir constaté, au milieu des années soixante-dix, l'échec de la [TRADUCTION] «réglementation par froncements de sourcils» (Barrett, 1981), on commença à poursuivre les diffuseurs qui ne se conformaient pas aux règlements concernant la programmation non canadienne. Cela déplut à certains titulaires de licence et montra à nouveau l'importance de la question du contenu canadien des émissions de télévision pour le CRTC. La stratégie du Conseil a toutefois évolué depuis 1980 : on a mis au point un cadre d'élaboration des objectifs qui implique tous les groupes intéressés à la programmation canadienne. Les nouveaux critères utilisés pour la définition de celle-ci sont plus cohérents et plus crédibles en raison de la participation des tiers et des diffuseurs; ils ont aussi l'avantage de se rapprocher de ceux qui sont appliqués par les organismes à vocation culturelle (par exemple, le BEVFBVC, au ministère des Communications) qui gèrent certains programmes d'incitation. Compte tenu de la meilleure coordination entre les divers organismes publics et de l'uniformisation des critères régissant l'exercice de la discrétion en ce qui concerne les moyens d'action tant réglementaires qu'incitatifs, les relations entre tiers et diffuseurs devraient être très différentes, n'étant plus affectées par la menace de poursuites.

En résumé, le CRTC utilise deux moyens d'action dans ses rapports avec les administrés : l'attribution de licences et les poursuites. Les intérêts des tiers sont considérés jusqu'à un certain point dans chacune de ces sphères d'activités : le CRTC est en effet chargé de promouvoir l'intérêt public et d'autre part, les tiers peuvent parfois déposer une plainte ou intervenir officiellement dans les demandes de licences. Les poursuites sont rares, bien que beaucoup de ressources soient affectées à leur éventuel exercice; et pour certaines contraventions, la simple menace du recours à ce moyen d'action suffit. À première vue, le régime des licences présente des incidences sévères pour le titulaire qui ne se conforme pas aux conditions qui lui sont imposées. Mais ce régime constitue en réalité un cadre de négociations informelles sur le contenu des émissions. L'attitude du CRTC a conféré, en quelque sorte, des droits acquis pour les titulaires : les risques de perdre une licence en raison d'un manquement aux obligations liées à la programmation sont réduits et, de ce fait, le régime des licences est bien différent de la représentation que l'on s'en fait à la lecture des dispositions législatives pertinentes. Dans son fonctionnement, le régime d'attribution de licences appliqué par le CRTC peut être considéré comme un bon exemple d'une structure dont la flexibilité permet une considération et une conciliation des intérêts changeants de l'Administration et des administrés. Le régime de licences du CRTC ne tient cependant pas suffisamment compte des intérêts des tiers et il est donc utile d'examiner de nouvelles expériences à ce sujet.

II. Le SPE et la qualité de l'eau

La protection de la qualité de l'eau est un sujet complexe, marqué de nombreuses incertitudes scientifiques, techniques et économiques. Cela explique en partie pourquoi le Service de la protection de l'environnement (SPE) du ministère de l'Environnement n'est que rarement parvenu à exercer ses activités administratives d'une manière objective et formelle. La définition d'une norme quant aux déversements d'effluents exige en général que l'on vérifie, entre autres choses l'écosystème aquatique dans la zone de l'utilisateur, les ressources techniques et financières de celui-ci, la possibilité technique et économique de recourir aux systèmes antipollution disponibles, l'utilité des activités de l'utilisateur pour la collectivité. Étant donné la diversité et le caractère dynamique de ces éléments, le SPE a souvent eu recours à la négociation. La forme de ces discussions varie en fonction des intervenants (par exemple administrés, tiers), du modèle législatif en cause (par exemple prescriptions de nature coercitive ou programmes d'incitation) et de l'intensité des activités provinciales en matière de protection de l'environnement. Nous analyserons quelques exemples de relations entre le SPE et des administrés d'une part, et des tiers d'autre part, dans le contexte du contrôle de la pollution causée par l'industrie de la papeterie.

La *Loi sur les pêcheries* et le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* (C.R.C. 1970, chap. 830) instituent un régime fondé sur des prescriptions et des contrôles pour la lutte contre la pollution de l'eau causée par les papeteries. En bref, disons simplement que le déversement d'effluents permis varie suivant la nature de l'ac-

tivité de l'usine et sa production. Si les normes sont dépassées[25], l'usine peut être poursuivie; elle est passible d'amende et d'une ordonnance judiciaire limitant ses activités[26]. En outre, les administrateurs disposent de certains pouvoirs coercitifs pour assurer l'observation des normes.

La *Loi sur les pêcheries* et les règlements pertinents semblent définir un processus d'application simple, presque mécanique, mais la réalité est toute autre. Dès le départ, le SPE et le secteur des papeteries ont travaillé en étroite collaboration à la définition des normes initiales applicables à toute l'industrie. Ces rapports entre l'Administration et l'entreprise privée se sont maintenus et l'on a négocié des normes individuelles pour les usines. Cette interaction continue est rendue nécessaire par les incertitudes de nature scientifique et économique, de même que par le besoin de flexibilité des normes, de la terminologie et du processus décisionnel dans des cas particuliers.

Lorsque c'est possible, le SPE utilise les régimes provinciaux de protection de l'environnement pour réaliser ses propres objectifs. Ainsi, lorsque les autorités provinciales sont très actives dans un secteur donné, les échanges entre le SPE et les administrés sont limités. Par ailleurs, le SPE (ou ses équivalents provinciaux) communique de façon continue avec les administrés sur différentes questions : les nouvelles techniques de lutte contre la pollution, les expansions envisagées, l'installation d'appareils antipollution, les nouveaux problèmes qui naissent. Les activités du SPE sont beaucoup moins formelles que ne le laisseraient supposer les dispositions législatives en vigueur.

Bien que ces relations informelles entre le SPE et les administrés soient indispensables pour que des solutions réalistes au problème de la pollution des cours d'eau puissent être mises au point, elles risquent de compromettre l'impartialité du SPE dans l'application de la loi. Au surplus, le caractère informel des relations entre le SPE et les administrés rend plus difficile la mise en œuvre d'un processus uniforme et accessible au public. Plusieurs administrateurs, toutefois, préfèrent éviter de recourir aux tribunaux lorsque cela est possible.

Si, comme on vient de le voir, les relations entre le SPE et les administrés se font sous forme de négociations informelles, ce sont habituellement des échanges plus formels et ponctuels qui ont lieu avec les tiers. Ceux-ci n'ont pas participé à la définition des normes générales actuellement en vigueur et leur participation à des négociations spécifiques est exceptionnelle. Les récents efforts du SPE pour faire participer des tiers à la définition des normes montrent une volonté de corriger la situation; il n'en reste pas moins que l'on n'a jamais tenté de favoriser leur présence dans les négociations concernant des usines spécifiques. Cela serait sans doute difficile; toute négociation efficace entre des intérêts divergents exige du temps, de l'expertise et coûte très cher. Mais l'expérience

---

25. L'application du régime de lutte contre la pollution de l'eau par les fabriques de pâtes et papiers établi par la *Loi sur les pêcheries* se complique du fait que les normes prescrites dans les règlements à l'égard des «fabriques existantes» (c'est-à-dire les fabriques en activité dont la capacité n'avait pas été accrue et qui n'avaient pas été modifiées en date du 2 novembre 1971) ne sont pas encore entrées en vigueur. En conséquence, les fabriques existantes sont toujours assujetties, sur le plan juridique, à la prohibition absolue du paragraphe 33(2) de la *Loi sur les pêcheries*, visant le dépôt de substances délétères pour le poisson. On trouvera dans Webb, 1983, chap. cinq, une étude approfondie des effets théoriques et pratiques de cette situation, ainsi que de plusieurs autres aspects du régime de lutte contre la pollution de l'eau par les fabriques de pâtes et papiers établi par la *Loi sur les pêcheries*.

26. Par exemple, le Ministre peut, par ordonnance, exiger que des modifications, des adjonctions ou des restrictions soient apportées à une entreprise (par. 33.1(2)); un inspecteur peut prendre des mesures correctrices (par. 33.2(6)).

de certains organismes gouvernementaux dans le secteur de l'environnement laisse entrevoir que ces problèmes ne sont pas insolubles[27].

La *Loi sur les pêcheries* donne aux tiers un mode de participation assujetti à des règles précises : il s'agit des poursuites privées. Celles-ci constituent sans doute une importante garantie contre un certain relâchement dans l'application de la loi et elles peuvent empêcher que les rapports entre l'Administration et les administrés ne deviennent trop «cordiaux». En effet, le caractère officiel et contentieux des poursuites tranche sur le climat de ces relations, et peut les affecter. Les poursuites privées, malgré leurs avantages, ne suppléent pas à l'absence de participation des tiers au début du processus administratif, qu'il s'agisse des négociations ou de la formulation des normes.

Le Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers (PMUPP) est une des mesures d'incitation financière utilisées par l'Administration fédérale pour encourager les papeteries à choisir des procédés de fabrication moins polluants. Appliqué conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux, ce programme offre aux usines jusqu'à 25 pour cent du coût de modernisation, lorsque celle-ci a été approuvée au préalable par les autorités des deux paliers. En bref, le programme poursuit deux objectifs : premièrement, augmenter la rentabilité de l'industrie papetière canadienne et, deuxièmement, réduire l'impact négatif de la production de papier sur l'environnement. Du point de vue de la protection de l'environnement, le PMUPP est particulièrement utile pour assurer la modernisation d'usines désuètes, lesquelles ne peuvent envisager de se conformer aux objectifs de l'Administration à moins de modifications très considérables.

Pour que les autorités administratives soient en mesure de faire des commentaires constructifs sur les projets de modernisation des usines de papeterie, elles doivent normalement collaborer étroitement avec les entreprises concernées et échanger avec elles les données disponibles. Mais si des rapports étroits sont maintenus sur le plan technique, ils ne s'inscrivent pas vraiment dans un cadre législatif précis. Aussi est-il difficile pour l'entreprise qui voit un de ses projets de modernisation rejeté de connaître ses droits. En outre, la loi est ambiguë quant aux moyens d'action pouvant être utilisés par les autorités fédérales et provinciales. Selon les fonctionnaires compétents, ces imprécisions n'ont causé aucune difficulté jusqu'à présent.

Les textes instituant le PMUPP ne traitent pas de la situation des tiers. Comment le contribuable préoccupé par un projet de modernisation peut-il intervenir dans le processus? Peut-il forcer les autorités compétentes à faire respecter les conditions liées à la subvention? Cela n'est pas clair. Les tiers font face au même type d'obstacle à leur participation que ceux que nous avons décrit relativement à la *Loi sur les pêcheries*. Dans le cas du PMUPP, cependant, les tiers intéressés ne disposent d'aucun moyen d'action ultime équivalant à la possibilité d'intenter des poursuites privées[28].

III. La CCDP et les conduites discriminatoires

D'une manière générale, la CCDP essaie de réduire ou d'éliminer les comportements discriminatoires par des mesures correctives et préventives. Le premier type de mesures

27. Voir, par exemple, Gibson, 1983.

28. Bien entendu, si une usine contrevient à la loi alors qu'elle reçoit une subvention de modernisation, le tiers peut toujours intenter une poursuite privée en vertu de la *Loi sur les pêcheries*, mais cela n'est qu'un moyen très indirect de participer au processus.

suppose le dépôt d'une plainte par un particulier ou par la Commission elle-même. Suivent les étapes de l'enquête, de la conciliation et de l'audition. Toutefois, les limites de ce processus sont bien connues :

> [TRADUCTION]
> [I]l est illusoire de s'attendre à ce que le processus des plaintes individuelles et les dispositions concernant la discrimination prévues dans les lois sur les droits de la personne puissent véritablement corriger la situation défavorable dans laquelle se trouvent depuis très longtemps différents groupes d'individus.
>
> [L]'emploi et le système d'éducation sont fondés sur une multitude de procédures et de pratiques; rien ne porte à croire que le mécanisme de la plainte individuelle peut influer sur un ensemble complexe de pratiques et peut entraîner la suppression des effets discriminatoires d'un système pris dans son ensemble. (Day, 1980, C/13-C/14)

Quant à la méthode préventive, elle consiste dans l'application de programmes de sensibilisation et de promotion sociale, et dans la conclusion d'ententes avec les entreprises privées. Il s'agit de prévenir, d'éliminer ou d'atténuer, *avant* la présentation de plaintes individuelles, les conditions défavorables dans lesquelles se trouvent placées différents groupes d'individus.

Le processus et les relations qui en découlent varient d'une méthode à l'autre. Par exemple, les enquêtes effectuées suite à une plainte fondée sur la discrimination sont dans le meilleur des cas complexes et chargées d'émotivité. Il est rare que l'on se trouve devant un cas de discrimination absolument incontestable : le plus souvent, il s'agit de «discrimination systémique», où l'emploi de critères de sélection «neutres» défavorise un groupe particulier de personnes. Par exemple, des restrictions concernant la taille et le poids peuvent éliminer une forte proportion de femmes. Et mis à part les cas de discrimination claire et intentionnelle, la preuve de la discrimination est très difficile : selon un auteur, il est pratiquement impossible de réfuter les motifs par lesquels une personne peut tenter de justifier sa conduite (Tarnopolsky, 1968). Ces raisons expliquent sans doute que le processus des plaintes individuelles semble viser la conclusion d'une entente aux étapes de l'enquête et de la conciliation, les audiences étant semble-t-il considérées comme un moyen de dernier ressort. Car si la Commission peut, en tout temps après le dépôt de la plainte, organiser une audition devant un tribunal des droits de la personne (art. 39 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*), en pratique on semble utiliser d'abord les mécanismes moins rigoureux (enquête, conciliation). Qui plus est, tout règlement amiable doit être approuvé par la Commission (art. 38).

La plainte peut être déposée par une autre personne que la présumée victime de discrimination; la Commission a toutefois le pouvoir d'en assujettir la recevabilité au consentement préalable de la victime (*Loi canadienne sur les droits de la personne*, par. 32(2)). Par ailleurs, la Commission peut prendre l'initiative de la plainte lorsqu'elle a des motifs raisonnables de le faire (par. 32(3)). Elle est tenue de statuer sur toute plainte dont elle est saisie, à moins que la victime n'ait un autre moyen valable d'obtenir réparation, ou encore que la plainte soit frivole ou tardive (art. 33).

Les enquêteurs peuvent être autorisés à entrer dans des immeubles commerciaux et à y effectuer les recherches nécessaires à l'instruction de la plainte (par. 35(2)). Le fait d'entraver l'action de l'enquêteur constitue une infraction (par. 35(3), 46(1)). En pratique, ce dernier rencontre le plaignant, les personnes à qui celui-ci impute les actes discriminatoires et, le cas échéant, des témoins. Le plaignant et l'enquêteur doivent donc collaborer de façon étroite tout au long du processus. La confidentialité est primordiale à cette étape initiale (par. 27(2)) puisqu'il s'agit uniquement d'une *enquête*. Ensuite, l'en-

quêteur présente son rapport à la Commission, en l'absence du plaignant[29]. La Commission peut alors réagir de diverses façons : elle peut rejeter la plainte, la déclarer fondée et nommer un conciliateur qui tentera d'en arriver à un règlement, approuver un règlement proposé dans le cours de l'enquête, ou enfin constituer un tribunal.

Les renseignements donnés au conciliateur sont confidentiels; ils ne peuvent être divulgués sans le consentement de la personne qui les a fournis. Les parties peuvent discuter sans crainte avec le conciliateur de la possibilité d'un règlement, car il ne peut être forcé de comparaître devant une cour ou un tribunal (par. 37(3)). Pour une plainte donnée, les fonctions d'enquêteur et de conciliateur sont incompatibles (par. 37(2)).

La Commission peut constituer un tribunal en tout temps après le dépôt de la plainte (art. 39). Les audiences revêtent un caractère formaliste, les règles relatives aux avis et à la preuve étant semblables à celles des cours supérieures (par. 40(3)). Le tribunal peut contraindre les témoins à comparaître et à témoigner (à l'exception des conciliateurs) (par. 40(3) et (5)). Les audiences sont en général publiques, mais le tribunal peut ordonner le huis clos dans «l'intérêt public» (par. 40(6)). Les décisions des tribunaux peuvent être portées en appel devant la Cour fédérale.

Les tribunaux des droits de la personne peuvent ordonner à l'intimé de mettre fin à la discrimination, de reprendre à son service l'employé injustement congédié ou d'indemniser la victime (par. 41(2) et (3)). L'ordonnance du tribunal peut devenir une ordonnance de la Cour fédérale du Canada pour les fins de son exécution (art. 43).

Les relations entre le plaignant, la CCDP et les autres intéressés sont de plus en plus encadrées et formelles à chaque nouvelle étape du processus. La plupart des plaintes sont toutefois réglées d'une manière satisfaisante avant qu'elles ne parviennent devant le Tribunal. Voici le bilan de la CCDP au sujet des plaintes étudiées au cours de l'année 1983 :

> Au cours de l'année, la Commission a reçu 29 759 demandes de renseignements et 312 plaintes. Deux cent quatre-vingt-quinze des 481 plaintes instruites ont été rejetées et 110 ont été réglées : 15 par le biais de la conciliation, 14 par les tribunaux et 81 en cours d'enquête. En outre, 18 cas soumis à l'attention de la Commission ont été abandonnés. Trente-quatre cas ont été confiés à des conciliateurs et 24 portés devant des tribunaux. (Canada, CCDP, 1984, p. 23)

La compétence de la CCDP est limitée en ce qui concerne les plaintes. En revanche, il semble que la Commission puisse légitimement exercer ses pouvoirs en vue de diffuser de l'information et de faire un travail de persuasion dans des domaines où, juridiquement parlant, elle n'est pas compétente (Laberge, 1983). Les activités préventives de la Commission diffèrent d'une façon marquée de son rôle «réparateur». Dans le cours de ces activités, elle peut accumuler les renseignements qui lui permettront de justifier l'élargissement de son champ de compétence. Elle envoie ses commissaires et fonctionnaires dans des entreprises où ils organisent des séminaires destinés à sensibiliser les dirigeants et le personnel aux principes régissant les droits de la personne. Il faut rappeler à cet égard que d'après sa loi constitutive, la CCDP «élabore et exécute des programmes de sensibilisation publique» (al. 22(1)*a*)) et doit «tenter par tous les moyens qu'elle estime indiqués d'empêcher la perpétration des actes discriminatoires» (al. 22(1)*g*)). De telles activités ne peuvent faire autrement qu'avoir une incidence sur les relations entre l'Ad-

29. Voir, cependant, *Radulesco* c. *Commission canadienne des droits de la personne*, où la Cour suprême du Canada a jugé que la Commission devait, avant de statuer sur une plainte, donner au plaignant la possibilité de présenter des arguments par écrit en réponse au rapport de l'enquêteur.

suppose le dépôt d'une plainte par un particulier ou par la Commission elle-même. Suivent les étapes de l'enquête, de la conciliation et de l'audition. Toutefois, les limites de ce processus sont bien connues :

> [TRADUCTION]
> [I]l est illusoire de s'attendre à ce que le processus des plaintes individuelles et les dispositions concernant la discrimination prévues dans les lois sur les droits de la personne puissent véritablement corriger la situation défavorable dans laquelle se trouvent depuis très longtemps différents groupes d'individus.
>
> [L]'emploi et le système d'éducation sont fondés sur une multitude de procédures et de pratiques; rien ne porte à croire que le mécanisme de la plainte individuelle peut influer sur un ensemble complexe de pratiques et peut entraîner la suppression des effets discriminatoires d'un système pris dans son ensemble. (Day, 1980, C/13-C/14)

Quant à la méthode préventive, elle consiste dans l'application de programmes de sensibilisation et de promotion sociale, et dans la conclusion d'ententes avec les entreprises privées. Il s'agit de prévenir, d'éliminer ou d'atténuer, *avant* la présentation de plaintes individuelles, les conditions défavorables dans lesquelles se trouvent placées différents groupes d'individus.

Le processus et les relations qui en découlent varient d'une méthode à l'autre. Par exemple, les enquêtes effectuées suite à une plainte fondée sur la discrimination sont dans le meilleur des cas complexes et chargées d'émotivité. Il est rare que l'on se trouve devant un cas de discrimination absolument incontestable : le plus souvent, il s'agit de «discrimination systémique», où l'emploi de critères de sélection «neutres» défavorise un groupe particulier de personnes. Par exemple, des restrictions concernant la taille et le poids peuvent éliminer une forte proportion de femmes. Et mis à part les cas de discrimination claire et intentionnelle, la preuve de la discrimination est très difficile : selon un auteur, il est pratiquement impossible de réfuter les motifs par lesquels une personne peut tenter de justifier sa conduite (Tarnopolsky, 1968). Ces raisons expliquent sans doute que le processus des plaintes individuelles semble viser la conclusion d'une entente aux étapes de l'enquête et de la conciliation, les audiences étant semble-t-il considérées comme un moyen de dernier ressort. Car si la Commission peut, en tout temps après le dépôt de la plainte, organiser une audition devant un tribunal des droits de la personne (art. 39 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*), en pratique on semble utiliser d'abord les mécanismes moins rigoureux (enquête, conciliation). Qui plus est, tout règlement amiable doit être approuvé par la Commission (art. 38).

La plainte peut être déposée par une autre personne que la présumée victime de discrimination; la Commission a toutefois le pouvoir d'en assujettir la recevabilité au consentement préalable de la victime (*Loi canadienne sur les droits de la personne*, par. 32(2)). Par ailleurs, la Commission peut prendre l'initiative de la plainte lorsqu'elle a des motifs raisonnables de le faire (par. 32(3)). Elle est tenue de statuer sur toute plainte dont elle est saisie, à moins que la victime n'ait un autre moyen valable d'obtenir réparation, ou encore que la plainte soit frivole ou tardive (art. 33).

Les enquêteurs peuvent être autorisés à entrer dans des immeubles commerciaux et à y effectuer les recherches nécessaires à l'instruction de la plainte (par. 35(2)). Le fait d'entraver l'action de l'enquêteur constitue une infraction (par. 35(3), 46(1)). En pratique, ce dernier rencontre le plaignant, les personnes à qui celui-ci impute les actes discriminatoires et, le cas échéant, des témoins. Le plaignant et l'enquêteur doivent donc collaborer de façon étroite tout au long du processus. La confidentialité est primordiale à cette étape initiale (par. 27(2)) puisqu'il s'agit uniquement d'une *enquête*. Ensuite, l'en-

quêteur présente son rapport à la Commission, en l'absence du plaignant[29]. La Commission peut alors réagir de diverses façons : elle peut rejeter la plainte, la déclarer fondée et nommer un conciliateur qui tentera d'en arriver à un règlement, approuver un règlement proposé dans le cours de l'enquête, ou enfin constituer un tribunal.

Les renseignements donnés au conciliateur sont confidentiels; ils ne peuvent être divulgués sans le consentement de la personne qui les a fournis. Les parties peuvent discuter sans crainte avec le conciliateur de la possibilité d'un règlement, car il ne peut être forcé de comparaître devant une cour ou un tribunal (par. 37(3)). Pour une plainte donnée, les fonctions d'enquêteur et de conciliateur sont incompatibles (par. 37(2)).

La Commission peut constituer un tribunal en tout temps après le dépôt de la plainte (art. 39). Les audiences revêtent un caractère formaliste, les règles relatives aux avis et à la preuve étant semblables à celles des cours supérieures (par. 40(3)). Le tribunal peut contraindre les témoins à comparaître et à témoigner (à l'exception des conciliateurs) (par. 40(3) et (5)). Les audiences sont en général publiques, mais le tribunal peut ordonner le huis clos dans «l'intérêt public» (par. 40(6)). Les décisions des tribunaux peuvent être portées en appel devant la Cour fédérale.

Les tribunaux des droits de la personne peuvent ordonner à l'intimé de mettre fin à la discrimination, de reprendre à son service l'employé injustement congédié ou d'indemniser la victime (par. 41(2) et (3)). L'ordonnance du tribunal peut devenir une ordonnance de la Cour fédérale du Canada pour les fins de son exécution (art. 43).

Les relations entre le plaignant, la CCDP et les autres intéressés sont de plus en plus encadrées et formelles à chaque nouvelle étape du processus. La plupart des plaintes sont toutefois réglées d'une manière satisfaisante avant qu'elles ne parviennent devant le Tribunal. Voici le bilan de la CCDP au sujet des plaintes étudiées au cours de l'année 1983 :

> Au cours de l'année, la Commission a reçu 29 759 demandes de renseignements et 312 plaintes. Deux cent quatre-vingt-quinze des 481 plaintes instruites ont été rejetées et 110 ont été réglées : 15 par le biais de la conciliation, 14 par les tribunaux et 81 en cours d'enquête. En outre, 18 cas soumis à l'attention de la Commission ont été abandonnés. Trente-quatre cas ont été confiés à des conciliateurs et 24 portés devant des tribunaux. (Canada, CCDP, 1984, p. 23)

La compétence de la CCDP est limitée en ce qui concerne les plaintes. En revanche, il semble que la Commission puisse légitimement exercer ses pouvoirs en vue de diffuser de l'information et de faire un travail de persuasion dans des domaines où, juridiquement parlant, elle n'est pas compétente (Laberge, 1983). Les activités préventives de la Commission diffèrent d'une façon marquée de son rôle «réparateur». Dans le cours de ces activités, elle peut accumuler les renseignements qui lui permettront de justifier l'élargissement de son champ de compétence. Elle envoie ses commissaires et fonctionnaires dans des entreprises où ils organisent des séminaires destinés à sensibiliser les dirigeants et le personnel aux principes régissant les droits de la personne. Il faut rappeler à cet égard que d'après sa loi constitutive, la CCDP «élabore et exécute des programmes de sensibilisation publique» (al. 22(1)*a*)) et doit «tenter par tous les moyens qu'elle estime indiqués d'empêcher la perpétration des actes discriminatoires» (al. 22(1)*g*)). De telles activités ne peuvent faire autrement qu'avoir une incidence sur les relations entre l'Ad-

29. Voir, cependant, *Radulesco* c. *Commission canadienne des droits de la personne*, où la Cour suprême du Canada a jugé que la Commission devait, avant de statuer sur une plainte, donner au plaignant la possibilité de présenter des arguments par écrit en réponse au rapport de l'enquêteur.

ministration et les citoyens; elles s'inscrivent dans la stratégie de réalisation des objectifs définis dans la loi. Les relations entre les intervenants peuvent et doivent être établies avant que des problèmes ne surgissent.

IV. Le système de justice pénale et le comportement criminel

Bien que l'aspect répressif de la justice pénale soit plus évident, les mesures préventives jouent également un rôle important dans le contrôle des comportements criminels. Le côté répressif — lié surtout aux infractions prévues au *Code criminel*, à la police, aux tribunaux, aux prisons et aux organismes d'indemnisation des victimes d'actes criminels — est très formel. En comparaison, le côté préventif — la surveillance exercée par les citoyens dans leur quartier, les campagnes de publicité contre la conduite en état d'ébriété, etc. — est considérablement plus souple.

Dans l'application répressive du droit pénal, les relations entre les administrateurs et les citoyens présentent un caractère formaliste et dépersonnalisé. Lorsque la police présume qu'une personne a commis une infraction, elle arrête le suspect et enquête sur les faits relatifs au crime reproché. Même lorsque la victime ou une autre personne porte plainte aux autorités, ce sont habituellement les policiers qui engagent les poursuites judiciaires. Dans certains cas, les citoyens peuvent intenter des poursuites privées si les autorités décident de ne pas agir. Normalement, lorsqu'une plainte est déposée, la police interroge le suspect, la victime et toute personne ayant été témoin du fait. Tous peuvent demander l'assistance d'un avocat pendant l'enquête. La police est investie d'importants pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisie qui assurent l'efficacité de l'enquête. Il n'existe pas beaucoup de relations suivies entre les citoyens et la police, bien qu'un certain dialogue puisse s'amorcer lorsque des agents effectuent des rondes (Ericson, 1982, p. 62-63). L'un des rôles essentiels du policier consiste à incarner l'autorité dans un milieu donné.

La plainte, l'arrestation et l'enquête, dans le système de justice pénale, préparent la phase du procès, où le tribunal devra apprécier la culpabilité du prévenu. Habituellement, des avocats représentent les parties qui s'opposent dans le cadre de la poursuite judiciaire (soit le prévenu et le ministère public). Les tribunaux de juridiction criminelle fonctionnent suivant des règles extrêmement rigides, qu'il s'agisse de preuve, de moyens de défense, etc. La négociation n'est cependant pas totalement exclue : pensons au marchandage de plaidoyers (*plea bargaining*). En général, la victime ne joue pas un rôle important dans le processus judiciaire; depuis peu, les tribunaux entendent parfois les victimes de certains crimes dans le contexte de la détermination de la peine.

Lorsque le tribunal déclare l'accusé coupable d'une infraction criminelle, il lui impose souvent une amende ou une peine d'emprisonnement. On a également de plus en plus recours à d'autres types de sentences, tels les travaux communautaires. Par ailleurs, les organismes chargés du système de libération conditionnelle modifient la durée réelle des peines d'emprisonnement; il n'est pas rare de voir des avocats participer à ces auditions. Celles-ci se déroulent selon des règles relativement strictes (Carrière et Silverstone, 1976). Au moment de la libération, enfin, des organismes publics et privés tentent de faciliter la réinsertion sociale de l'ex-détenu (Chan et Ericson, 1981).

Quelle que soit la décision rendue par le tribunal lors du procès pénal, les victimes peuvent s'adresser à des organismes d'indemnisation pour être dédommagés. Essentiel-

lement, il s'agit d'appuyer financièrement les personnes qui, pour une raison ou pour une autre, ne peuvent être dédommagées par l'auteur du crime. La victime dont l'état physique change peut se présenter annuellement devant l'organisme pour que celui-ci réexamine son cas.

Pour résumer, le système de justice pénale se compose maintenant de nombreux organismes publics qui répondent aux différents besoins des intervenants. Certaines procédures liées à la répression des activités criminelles — appréhension des suspects, enquête, incarcération et réinsertion des ex-détenus — sont relativement souples, ce qui favorise la continuité des relations. Le symbolisme semble être un aspect important du système de justice pénale, d'où l'insistance sur les manifestations de force légitimes (par les policiers) et le sérieux de la procédure devant le tribunal (serments, règles de preuve, etc.). Tout ceci confère aux relations entre les intervenants un caractère formaliste et impersonnel. Les victimes d'actes criminels n'ont qu'un rôle limité pendant les étapes de l'enquête, de l'incarcération et du procès. Bien que l'on ne tienne pas beaucoup compte de leurs intérêts pendant le procès criminel, certaines d'entre elles bénéficient toutefois de l'aide des organismes d'indemnisation.

Parmi les activités préventives de l'Administration relatives aux activités de nature criminelle, il faut citer les programmes de surveillance des quartiers par les citoyens, les campagnes de publicité (par exemple, les avertissements sur les dangers de la conduite en état d'ébriété), les programmes de marquage des biens, les centres de désintoxication et, indirectement, les programmes sociaux de l'État — assurance-chômage, formation et éducation[30]. L'aspect préventif du système de justice pénale, dans son sens le plus large, englobe toutes les activités de l'Administration qui peuvent amener une diminution de la criminalité[31].

Les relations formalistes caractérisant le processus pénal ne sont pas de mise dans les autres domaines, d'une part à cause des coûts élevés qui en découlent, et d'autre part à cause de la situation très particulière de l'accusé et des personnes incarcérées. Par ailleurs, le processus pénal est public et les citoyens peuvent sans difficulté prendre connaissance de son déroulement. Même si cela ne permet pas nécessairement à tous les intéressés de faire valoir leur point de vue, leur désir de participer à la réalisation des objectifs de l'État peut s'en trouver atténué par le fait même.

V. Les régimes d'inspection et les administrés

A. L'ACTA et la sécurité aérienne

L'ACTA relève du ministère des Transports. En vertu de la Partie I de la *Loi sur l'aéronautique*, elle gère les diverses composantes techniques de l'aviation : l'enregistrement des aéronefs, l'octroi des permis, l'entretien des aéroports et des installations

30. Cette liste très large suppose que l'activité criminelle puisse, du moins en partie, s'expliquer en termes économiques.

31. Le système de justice pénale a pour cible principale les infractions passées. On reconnaît cependant que la dissuasion contribue de façon importante à justifier l'action du système. Voir par exemple Fattah, 1972, p. 7-21.

nécessaires à la navigation aérienne, le contrôle de la circulation aérienne, les enquêtes sur les accidents et la sécurité aérienne. Quant à la Commission canadienne des transports, elle s'occupe des aspects économiques du service aérien commercial. Au cours de notre étude sur les activités du groupe de travail du ministère des Transports sur la sécurité aérienne et de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne (Dagenais, 1983), nous avons découvert de nouvelles facettes de la relation entre l'Administration et le secteur privé, qui ont approfondi nos connaissances en ce qui touche la réalisation des objectifs publics. La réglementation de l'activité aérienne n'implique essentiellement que les administrateurs et les administrés dans des régimes de permis et d'interdictions réglementaires; la participation des tiers est négligeable.

Les problèmes liés à la sécurité se produisent le plus souvent chez les petits exploitants des régions éloignées du pays, notamment dans le Nord. La superficie du Canada ainsi que les ressources limitées de l'entreprise privée comme de l'Administration rendent très difficile la réalisation des objectifs publics. L'ACTA dispose de son propre système de surveillance (à savoir, ses inspecteurs) et fait aussi appel à la GRC. L'ACTA a de la peine à réconcilier le rôle de conseiller de ses inspecteurs avec leurs fonctions liées à l'application des règlements : le fonctionnaire se demande souvent quelle attitude adopter. Lorsqu'il décèle une infraction quant à la navigabilité ou au poids d'un appareil, l'inspecteur doit-il en informer le titulaire du permis et lui proposer des solutions, ou doit-il plutôt interdire à l'exploitant de faire voler l'aéronef? Une attitude sévère nuira-t-elle aux relations constantes entre l'inspecteur et l'exploitant? En revanche, l'exploitant ne prendra-t-il pas la sécurité à la légère si l'on se contente de le mettre en garde au lieu d'intenter des poursuites ou de lui retirer son permis? En interdisant à un exploitant de faire voler ses appareils, on risque parfois de couper un village éloigné de tout contact avec l'extérieur. Dans de telles situations, les tiers qui bénéficient des services de l'exploitant s'opposeront sans doute à la décision de l'ACTA; ce peut être un sérieux dilemme pour les inspecteurs[32].

L'ACTA a préparé un document énonçant des directives d'application, qui a dans une certaine mesure supprimé l'incertitude des inspecteurs quant aux mesures à prendre en cas de contravention et quant à l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires. L'ACTA y met résolument l'accent sur l'application rigoureuse des règlements. Cette attitude a été reprise et consolidée dans les recommandations de la commission sur la sécurité aérienne présidée par le juge Dubin (Canada, Commission d'enquête ..., 1981). Dans la pratique, toutefois, la persuasion joue un rôle important, que ce soit dans le cadre du système lui-même ou au cours de discussions informelles avec les exploitants.

Certains inspecteurs, qui entretiennent des relations étroites et suivies avec les transporteurs aériens, préfèrent sans doute ne pas exercer leurs fonctions «répressives». Ceux qui par exemple ont été pilotes ou ingénieurs pendant de nombreuses années (que ce soit dans l'armée ou chez les civils) risquent fort de faire partie du «circuit». Leur connaissance des normes régissant l'aviation est bien sûr un avantage pour l'ACTA. Mais ils sont parfois trop influencés par l'imprécision des normes concernant la navigabilité et les difficultés que rencontrent les petits exploitants : leur expérience leur sera alors plus utile dans d'autres domaines que dans celui de l'application des règlements. Plusieurs d'entre eux se considèrent sans doute davantage comme des experts-conseils que comme des

32. Bien connu de tous les inspecteurs, ce problème résiste aux solutions toutes faites et à la prévention législative : [TRADUCTION] «Le fonctionnaire effectivement chargé de l'application doit savoir reconnaître, dans chaque cas, l'opportunité de donner un avertissement ou d'intenter des poursuites. Le meilleur des manuels ne lui est d'aucun secours» (Burton, 1984, p. iv). Voir également Hawkins, 1984; Jowell, 1973; Bardach et Kagan, 1982.

fonctionnaires chargés de l'application des règlements; leur rôle leur paraîtra alors se résumer à un travail d'inspection. Certains pourront en outre craindre de perdre leur sources d'information s'ils sont perçus comme des «gendarmes».

Les normes techniques régissant les aéronefs comportent également de nombreuses difficultés d'application pour les inspecteurs[33]. Il leur est par exemple difficile d'évaluer rapidement la navigabilité d'un aéronef en fonction de sa charge; en effet, la température ou les réparations effectuées sur cet appareil peuvent jouer un rôle dans cette appréciation. Malgré ces problèmes techniques, exploitants et inspecteurs semblent s'entendre implicitement sur les composantes de sécurité aérienne. Il se peut cependant que cette «entente» soit remise en question lorsqu'un accident se produit.

B. Les problèmes liés à la conception des régimes : le transport des marchandises dangereuses

À cause, en grande partie, du tollé général suscité par le déraillement ferroviaire de Mississauga, les gouvernements du Canada et de plusieurs provinces ont adopté plusieurs lois (notamment la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, à l'échelon fédéral) visant à réglementer tous les aspects du transport des marchandises dangereuses dans le territoire relevant de leur compétence. Ces législations, dont tous les éléments ne sont pas encore en place, instaurent un contrôle de tous les modes de transport et des transferts intermodaux. Ces régimes sont essentiellement fondés sur le marquage des cargaisons et sur les contrôles effectués par des inspecteurs.

Comme c'est toujours le cas lorsqu'on adopte de telles mesures, il a fallu fixer des critères relatifs à l'expérience et à la formation requises des inspecteurs. Étant donné les connaissances techniques dont il faut absolument disposer pour être en mesure de juger si un administré se conforme aux prescriptions législatives, une certaine expertise dans le domaine paraît nécessaire. Et puisque les inspecteurs exercent parfois des fonctions liées à l'application de la loi, une certaine connaissance du travail policier peut constituer un atout. La direction du transport des marchandises dangereuses a finalement décidé de choisir des candidats ayant une certaine expérience dans l'un ou l'autre de ces deux domaines. Le programme de formation est donc consacré tant à l'aspect policier qu'à l'aspect technique de la fonction d'inspecteur.

Pour atténuer dans une certaine mesure la nature contradictoire des fonctions de ses inspecteurs, la direction du transport des marchandises dangereuses demandera aux entreprises de payer pour les conseils qu'elles sollicitent. Or à court terme, cette décision pourra dissuader le secteur privé de recourir aux conseils des fonctionnaires. De ce fait, les rapports entre les inspecteurs et les entreprises privées risquent de se limiter à la recherche des contraventions et aux mesures répressives.

Les projets de règlements relatifs au transport des marchandises dangereuses sont volumineux et très techniques. En prévision des difficultés qu'éprouveront les entreprises du secteur privé à se familiariser avec cette nouvelle réglementation, les autorités compétentes ont également publié des brochures qui expliquent les divers règlements et la façon de s'y conformer. Malheureusement, il semble y avoir des divergences importantes entre ces guides et les règlements eux-mêmes. Les entreprises concernées ont du reste déjà

33. Ainsi, l'incorporation, par renvoi, des devis des fabricants étrangers dans les normes de navigabilité, est une source d'équivoque et d'incertitude (Dagenais, 1983).

constaté le problème. Il reste à savoir si la direction du transport des marchandises dangereuses, en voulant faciliter la tâche des entreprises, a rendu plus aisée ou plus difficile la réalisation des objectifs poursuivis.

VI. Résumé

À l'aide de quelques illustrations, nous avons mis en lumière l'interaction constante entre les divers intervenants dans le processus de réalisation des objectifs publics. Les «styles d'administration» (Kagan, 1984) varient considérablement selon les organismes et entreprises en cause, les coûts, la nature des objectifs poursuivis, l'appui du public, etc. Aussi le processus de réalisation des objectifs n'est-il jamais monolithique; il comporte de multiples facettes et les relations entre administrateurs, administrés et tiers ne sont pas toujours empreintes de formalisme. Du reste, il n'est pas nécessairement souhaitable qu'elles le soient :

> [Traduction]
> [D]ans bien des cas, l'attitude autoritaire n'est pas la plus efficace. Vu la constitution de l'État moderne, il convient sans doute d'adopter des procédés plus subtils, tenant davantage de la médiation et de la persuasion, toute manifestation d'autorité étant reléguée à l'arrière-plan. C'est sans doute une forme quelque peu ambiguë d'action administrative — à la fois services et répression, persuasion et prescription impérative, mêlant formalisme et flexibilité, caractère exécutif et caractère judiciaire — qui serait le plus susceptible de jouer ce rôle. (Freund, 1928, p. 524)

Les problèmes qui surgissent entre les intervenants sont parfois résolus par le biais de procédures de nature contentieuse : contraventions, demandes, actions en justice. Les textes législatifs énoncent d'ailleurs des procédures strictes et d'autres moyens susceptibles de régler les problèmes, mais comportent peu de directives quant aux relations informelles entre les autorités et les administrés, qui sont pourtant très courantes. En particulier, la loi ne donne habituellement que très peu de précisions sur l'attitude que devrait adopter l'Administration. Quand devrait-elle se montrer conciliante? À quel moment devrait-elle adopter une attitude plus ferme? Par exemple, l'inspecteur qui constate une contravention à une norme doit-il donner un avertissement, intenter une poursuite ou suggérer des moyens de s'y conformer? Il faudrait donner des directives à cet égard aux administrateurs, de façon que ces derniers puissent être équitables et efficaces sans adopter une attitude intransigeante face aux entreprises du secteur privé et aux citoyens. La définition des objectifs publics, les énoncés de principes et les documents contenant des directives quant au processus de réalisation de ces objectifs peuvent contribuer à une meilleure organisation des relations entre les intervenants dans ce processus.

L'Administration et les administrés sont interdépendants. Leurs échanges sont fondés sur des intérêts, des attentes et d'autres éléments. Les intervenants disposent de pouvoirs inégaux et il y a lieu de clarifier dans la loi le statut de l'Administration afin de le rendre plus conforme aux valeurs contemporaines. La complexité de ces relations est d'autant plus grande que dans n'importe quel domaine, les administrés peuvent être tenus de s'adresser à plusieurs organismes administratifs différents. Nous avons proposé dans le document de travail 40 (Canada, CRDC, 1985a, p. 90-91) que le statut de l'Administration fédérale reflète un meilleur équilibre dans les relations entre l'Administration et les administrés.

Souvent, la réalisation des objectifs publics s'accomplit sans heurts, par la voie du consensus, de la coopération et de la conciliation; et cela même lorsque le texte législatif pertinent ne reflète pas cette réalité. De nombreuses raisons expliquent pourquoi l'on favorise ces relations informelles de caractère continu. Par exemple, les prescriptions de nature coercitive sont rarement mises en œuvre, en partie pour des raisons matérielles (les coûts et les délais que cela implique) et en partie parce que les administrateurs préfèrent dans certains cas éviter de compromettre des rapports jugés fructueux avec les administrés. D'autre part, dans les régimes d'attribution de permis, il semble au premier abord que les autorités négligent de recourir aux sanctions lorsqu'elles devraient le faire. En y regardant de plus près, on constate toutefois que le permis ne constitue pas nécessairement le moyen approprié pour réaliser les objectifs poursuivis lorsque ceux-ci ne peuvent être atteints par la simple observation de normes. Dans le domaine des droits de la personne, par exemple, la conciliation, la négociation et la lutte contre les comportements discriminatoires systémiques (et non ponctuels) montrent clairement que l'interaction des divers intervenants est constante et dépasse les seuls échanges isolés.

Les exemples concrets discutés dans ce document confirment sans l'ombre d'un doute que dans une large mesure, la réalisation des objectifs publics s'accomplit par la voie de relations continues entre l'Administration et les administrés. Le droit, au contraire, a toujours eu tendance à organiser les rapports Administration-administrés en fonction d'incidents, de plaintes et de conflits spécifiques. Bien sûr, il peut être utile de recourir à des mesures ponctuelles pour réagir à des contraventions. Les autorités fédérales devraient cependant définir des principes directeurs, sur les plans stratégique et pratique, qui reflètent mieux les moyens d'action non coercitifs (caractérisés par la conciliation et la collaboration) utilisés de façon privilégiée pour réaliser les objectifs publics.

Ce chapitre fait ressortir deux problèmes fondamentaux liés à la réalisation des objectifs publics. Premièrement, les administrateurs, les administrés et les tiers sont incapables de déterminer les limites de la conciliation, et de savoir à quel moment la négociation doit faire place à la contrainte ou vice versa. Cette incertitude peut être source d'excès et risque de porter atteinte à l'intégrité du processus de réalisation des objectifs. Il est peut-être temps de définir dans la loi les rapports entre les divers intervenants dans ce processus en ce qui concerne certains objectifs publics. Deuxièmement, les tiers sont dans l'impossibilité de participer à la réalisation des objectifs publics lorsque celle-ci s'accomplit par des discussions de nature privée. Bien sûr, on peut présumer que l'Administration protège convenablement l'intérêt public et celui des tiers, mais les négociations à huis clos sont toujours suspectes. Pour certaines raisons toutefois, notamment les ressources limitées dont disposent les intervenants, la loi ne devrait pas contrôler tous les aspects de l'interaction entre les divers intervenants dans le processus de réalisation des objectifs. Il faut être conscients des risques que comporte une utilisation exagérée des moyens d'action plus formalistes :

> [TRADUCTION]
> Si les intéressés sont incapables de discuter sans recourir à leurs avocats, les coûts deviennent énormes. Les solutions de rechange consistent soit dans l'institution d'un appareil de réglementation lourd et inefficace, soit dans une prise en charge par l'Administration du secteur faisant l'objet de la réglementation. Dans l'un ou l'autre cas, les autorités suppriment dans les faits toute relation avec les administrés, pour y substituer leur propre jugement. (Eddy, 1981, p. 69)

L'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics est une source de problèmes pour tous les intéressés. Dans le domaine des affaires publiques, c'est

toujours les plus puissants qui s'en tirent le mieux. En prêtant l'oreille à ceux qui exercent le plus de pression, on risque d'aboutir à une application non uniforme de la loi. Les limites de la négociation soulèvent elles aussi des questions importantes. En outre, lorsque des ententes sont réalisées d'une manière décentralisée, les objectifs initiaux poursuivis par le Parlement risquent d'être négligés. D'autre part, il devient difficile d'apprécier l'action administrative lorsque la réalisation des objectifs s'effectue de cette façon. Il peut en fait arriver que les intervenants passent tellement de temps à s'identifier l'un l'autre, à apprendre les règles du jeu et à négocier qu'ils semblent oublier les objectifs fondamentaux poursuivis.

CHAPITRE TROIS

Les moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics

Pour réaliser les objectifs publics, l'Administration emploie toute une gamme de moyens allant de la poursuite des infractions réglementaires aux mesures d'incitation financière et de persuasion[34]. Le présent chapitre décrit à grands traits les principaux types de moyens d'action, leurs caractéristiques, leurs avantages et leurs inconvénients. Pour faciliter la comparaison, nous proposons un certain nombre de critères d'appréciation; par exemple, rapidité de réalisation des objectifs, coûts, degré de formalisme, perturbation des activités de l'administré. Il faut cependant réconcilier ces critères avec la nécessité d'assurer l'équité et l'efficacité de l'action administrative.

Il faut souligner les limites de l'analyse systématique des moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics. Quel que soit l'attrait d'une telle description, toute classification risque de masquer l'importance du *contexte* et du *processus* de réalisation des objectifs. Par exemple, malgré les innombrables violations des conditions énoncées dans les licences de radiodiffusion qui se sont produites au fil des ans, le CRTC a rarement fait usage de ses vastes pouvoirs de suspension, de révocation et d'annulation. Cela tient en grande partie aux protestations du public qui ont souvent suivi l'application de telles mesures dans le passé (Clifford, 1983). Donc, en se bornant à décrire les importants pouvoirs dont disposent les autorités en matière de licences, on néglige l'importance du contexte général dans lequel s'inscrit le régime en question. En effet, les aspects concrets de la réalisation des objectifs publics — soit l'éventuel appui manifesté par le public, l'importance pour les fonctionnaires de préserver leur image publique, l'insuffisance des effectifs et des autres ressources pour la mise en œuvre des programmes, etc. — ne sont pas prises en considération dans l'approche fondée sur l'étude des moyens mis à la disposition des autorités administratives. Pour ces raisons, les descriptions données ci-dessous sont forcément incomplètes. Il faut donc lire ce présent chapitre à la lumière des autres; l'ensemble décrit le processus concret de réalisation des objectifs publics.

---

34. La poursuite des infractions réglementaires est un moyen d'action courant dans la législation fédérale : nous avons discuté d'illustrations dans plusieurs domaines. Pour ce qui est des permis, les principaux exemples sont tirés de nos recherches sur l'attribution des licences de diffusion par le CRTC (Clifford, 1983). Nous avons décrit divers moyens d'action relevant de l'incitation dans notre étude du SPE (Webb, 1983) et de la SDICC (Lillico, 1985); notre analyse des mesures d'incitation est également appuyée par notre document sur le «modèle contractuel» (Barton *et al.*, 1983). La méthode de la persuasion est utilisée par chacune des institutions étudiées, mais jusqu'à ce jour, la meilleure illustration provient de notre étude de la CCDP (Laberge, 1983).

I. Les critères d'appréciation

Les éléments susceptibles d'influer sur l'élaboration et l'application des moyens d'action utilisés par l'Administration sont nombreux. Voici une liste non exhaustive de questions[35] que les autorités devraient se poser avant de recourir à un moyen donné.

(1) *Le moyen d'action peut-il être utilisé rapidement?* Les moyens dont la mise en œuvre peut s'accomplir sans tarder permettent de faire connaître rapidement l'objectif poursuivi. Par ailleurs, ceux qui peuvent être utilisés par les administrateurs eux-mêmes sont plus expéditifs que ceux qui nécessitent le concours d'organismes extérieurs (par exemple, les tribunaux).

(2) *L'utilisation du moyen d'action est-elle coûteuse?* Le coût est un élément primordial pour l'Administration : les organismes gouvernementaux ne disposent pour la plupart que d'un budget restreint. On pense ici aux coûts liés à la mise en place initiale, de même qu'à l'inspection, à la surveillance, à la révision, etc. Il faut aussi tenir compte des coûts pour l'administré, qui fréquemment peuvent eux aussi être répartis en frais initiaux et en frais généraux. Ces dernières années, le fardeau financier découlant de la réglementation est devenu un sujet de préoccupation tant pour l'Administration que pour le secteur privé[36].

(3) *L'utilisation du moyen d'action est-elle entourée de formalités?* La question des coûts et de la rapidité d'utilisation est étroitement liée à celle du formalisme dans la réalisation des objectifs. D'une manière générale, en effet, les moyens d'action qui font intervenir les tiers et qui exigent le respect de procédures et de formalités (les audiences publiques, par exemple) coûtent plus cher en temps et en argent. Par contre, ils peuvent parfois avoir une plus grande influence sur l'ensemble des administrés, à cause de leur caractère public et de leur prestige.

(4) *L'utilisation du moyen d'action donne-t-elle lieu à une immixtion dans les activités de l'administré?* L'exercice de certains moyens comporte une menace d'amende ou d'emprisonnement au cas où les administrés ne se conformeraient pas à ce que l'on attend d'eux; ils peuvent donc donner lieu à une immixtion dans les activités de l'administré. D'autres moyens, bien que n'étant pas fondés sur la contrainte ou la coercition, obligent néanmoins l'administré à donner des renseignements précis à l'administrateur et à maintenir avec lui des liens étroits et suivis. Là encore, il y a risque d'immixtion dans ces activités. Pour certains administrés, d'ailleurs, l'immixtion des autorités dans leurs affaires et l'existence de normes de conduite rigoureuses sont plus ennuyeuses que les menaces de sanction (Rosenbaum, 1981). Par ailleurs, les limites de certains pouvoirs, comme celui de perquisition, restent à préciser. Vu l'article 8 de la Charte qui protège les citoyens contre «les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives», il est urgent de clarifier la situation. Rappelons toutefois que l'immixtion dans les affaires de l'administré n'est pas nécessairement mauvaise; dans certains cas, elle explique l'utilité du moyen en cause. Au surplus, certaines activités nécessaires à l'efficacité de l'action administrative requièrent cette immixtion. Ainsi, il est pratiquement impossible de chercher à obtenir des renseignements sans s'immiscer dans les activités de l'administré.

---

35. Pour une description des caractéristiques de divers moyens d'action, voir Stanbury et Fulton, 1984, p. 319-322.

36. Voir, par exemple, Canada, Chambre des communes, 1980; Canada, Conseil économique, 1981a; Canada, CRDC, 1980 et 1985; Canada, Commission royale ..., 1979; Chambre de commerce du Canada, 1981.

(5) *L'utilisation du moyen d'action modifie-t-elle le climat des rapports entre administrés et administrateurs?* Risque-t-elle de transformer une relation harmonieuse en des rapports formels et conflictuels? Cette possibilité peut dans certaines circonstances expliquer la réticence de l'administrateur à utiliser un moyen d'action particulier. Par contre, dans certains cas, le changement dans les rapports peut amener l'administré à saisir l'importance des objectifs poursuivis par l'Administration.

(6) *L'utilisation du moyen d'action permet-elle d'envisager avec certitude la réalisation de l'objectif?* En cette matière, la certitude ne signifie pas la même chose pour tous les intervenants. Pour le secteur privé, il s'agit en fait de prévoir l'utilisation d'un moyen donné tandis que pour l'administrateur, la certitude signifie le fait de croire fermement que le recours à tel ou tel moyen d'action favorise la réalisation de l'objectif poursuivi. Si cela n'est pas évident, on peut s'interroger sur la raison d'être de ce moyen d'action. En outre, certains moyens dont l'exercice attire l'attention ne sont pas nécessairement plus efficaces pour ce qui est de la réalisation des objectifs poursuivis.

Voilà quelques-uns des éléments dont les autorités pourraient tenir compte lorsqu'elles choisissent les moyens destinés à réaliser un objectif public donné. La réponse à ces questions dépend dans une large mesure de considérations juridiques. Par exemple, une procédure juridique peut accélérer ou ralentir la mise en œuvre d'un moyen d'action, réduire ou augmenter les coûts, etc., comme on le constate à la lecture des questions énoncées ci-dessus. Au bout du compte, cependant, l'essentiel n'est sans doute pas l'image que le législateur et les autorités responsables de la définition des objectifs se font d'un moyen d'application, mais bien la façon dont celui-ci est perçu par les administrateurs. Si ces derniers sont intimidés par les difficultés d'application ou hésitent à remettre le pouvoir de décision à un autre organisme (comme l'exige la mise en œuvre de certains moyens d'action), la réalisation des objectifs fixés par le législateur et les autres responsables de leur définition risque d'être compromise.

Ce n'est pas la première fois que la Commission aborde certaines questions revêtant un caractère politique ou ressortissant à l'administration publique[37], mais elles prennent une importance particulière lorsqu'on les étudie dans le contexte de la réalisation des objectifs publics. Pour réaliser ces objectifs, le législateur délègue à des organismes administratifs le pouvoir d'utiliser des moyens d'action juridiques. Cette délégation entraîne de nombreuses conséquences de nature juridique, liées à la compétence, aux procédures et aux moyens de contrôle. Cependant, tenant pour acquis que l'adoption d'une loi donnée par le Parlement ne soulève aucun problème constitutionnel et que les administrés bénéficieront des garanties procédurales appropriées, la principale préoccupation du gouvernement devrait être de s'assurer de la réalisation des objectifs poursuivis. Dans cette perspective, nous discuterons des questions suivantes : quels sont les types d'organismes (ministères, organismes autonomes, sociétés d'État) qui peuvent jouer un rôle dans la réalisation des objectifs publics? Quels organismes et moyens d'action devrait-on combiner pour réaliser un objectif particulier?

37. Voir Canada, CRDC, 1980, 1980a, 1982, 1982a et 1985; voir également les documents d'étude suivants : Hunter et Kelly, 1976; Doern, 1976; Carrière et Silverstone, 1976; Issalys et Watkins, 1977; Lucas et Bell, 1977; Janisch, 1978; Issalys, 1979; Slayton, 1979; Johnston, 1980; Kelleher, 1980; Slayton et Quinn, 1981.

II. Les moyens d'action de l'Administration

A. Les prescriptions de nature coercitive : la poursuite des infractions réglementaires

L'infraction réglementaire, en tant que moyen d'action de l'Administration, soulève des problèmes juridiques épineux. Dans le rapport intitulé *Notre droit pénal* (Canada, CRDC, 1976, p. 34-35), nous proposions de ne faire figurer dans la catégorie des infractions réglementaires que les conduites satisfaisant aux quatre critères suivants : (1) «l'action est-elle une source possible de préjudice pour la collectivité?», (2) «sommes-nous assurés que la prohibition ne violera pas nos valeurs fondamentales relatives à la liberté individuelle?», (3) «sommes-nous assurés que l'application de la prohibition réglementaire ne fera pas plus de tort que de bien?» et (4) «sommes-nous assurés que la prohibition réglementaire aura un effet important pour la solution du problème?»

La Commission soulignait que «les critères sont moins exigeants que ceux de la criminalisation parce que la condamnation pour une infraction réglementaire entraîne peu de réprobation sociale et qu'on ne devrait pas, en général, permettre de punir cette catégorie d'infractions par l'emprisonnement» (*Id.*, p. 35)[38].

Certaines classifications peuvent être faites à l'intérieur même de la catégorie générale des infractions réglementaires : les sanctions peuvent être imposées soit par les organismes administratifs, soit par les tribunaux; les infractions peuvent être liées à des activités économiques ou sociales; elles peuvent viser directement la réalisation d'un objectif ou constituer un complément à celui-ci (infractions primaires et secondaires). Des conséquences importantes pour la réalisation des objectifs publics découlent de ces classifications, mais la plus importante distinction, et de loin, est celle qui a trait à l'organisme chargé d'imposer les sanctions. La plupart des infractions réglementaires fédérales sont poursuivies devant les tribunaux : la poursuite peut être *engagée* par un administrateur ou un simple citoyen, mais ce sont les tribunaux qui décident si une infraction a effectivement été commise et prononcent la sentence. Et comme il s'agit d'un processus judiciaire, le déroulement de l'affaire tend à revêtir un caractère formaliste.

La Cour suprême du Canada a réparti les infractions en trois catégories : infractions criminelles, infractions de responsabilité stricte et infractions de responsabilité absolue. La lecture des dispositions qui créent des infractions réglementaires donne l'impression que la plupart de celles-ci appartiennent au groupe des infractions de responsabilité absolue, le poursuivant étant de ce fait dispensé de prouver l'élément mental de l'infraction. En pratique, cependant, les tribunaux concluent souvent qu'il s'agit d'infractions de responsabilité stricte, ce qui laisse à l'accusé la possibilité d'invoquer la diligence raisonnable. Et dans certains autres cas, la preuve de diligence raisonnable peut donner lieu à une sentence moins sévère. Les tribunaux devraient-ils s'attacher aux aspects moraux de

38. Pour ce qui est des rapports entre cette question, le *mens rea* et les infractions réglementaires, voir *R.* c. *Corporation de la Ville de Sault Ste-Marie*, et la décision dans l'affaire *Ref. re Section 94(2) of the Motor Vehicle Act (B.C.)*. Le ministère de la Justice a suivi notre recommandation concernant l'emprisonnement; voir Canada, Ministère de la Justice, 1982. Voir également les travaux du Projet sur l'observance des lois fédérales du ministère de la Justice. Initialement intégré au projet de révision du *Code criminel*, ce projet a été étendu à d'autres domaines du droit public.

la violation d'une disposition réglementaire? Il est peut-être inopportun de le faire car les objectifs de l'Administration sont rarement exprimés dans des termes à connotation morale et les citoyens et entreprises sont habituellement respectueux des lois (Eddy, 1981, p. 55).

Au surplus, le concept de conduite répréhensible n'est pas nécessairement à sa place dans le contexte de la réalisation des objectifs publics. Les infractions réglementaires ne devraient pas être le moyen d'action privilégié pour réaliser ces objectifs, dans la mesure où elles impliquent la notion de blâme et s'appuient sur cette même notion. À lire les textes législatifs, on croirait pourtant le contraire. Ainsi, les lois fédérales comportent un nombre effarant d'infractions de cette nature : le ministère de la Justice en a relevé 97 000 en 1983. Le nombre d'infractions découlant de la réglementation est encore plus considérable. Dans la pratique, toutefois, peu de dispositions donnent effectivement lieu à des poursuites. Par ailleurs, on n'a fait que peu d'efforts, jusqu'ici, pour compiler des statistiques sur le nombre de poursuites et sur les condamnations, acquittements, peines d'emprisonnement et amendes qui en ont résulté. Il serait pourtant utile de disposer de ces données pour apprécier l'efficacité de ce moyen d'action au regard de la réalisation des objectifs publics.

Les textes fédéraux relatifs à la sécurité routière comprennent des clauses «omnibus» qui montrent bien certaines des difficultés suscitées par les infractions réglementaires. Les clauses de ce type énoncent que toute contravention aux dispositions de la loi en cause ou des règlements adoptés en vertu de celle-ci constitue une infraction. Ces clauses omnibus peuvent même donner lieu à une poursuite contre le ministre chargé d'appliquer la loi lorsqu'il manque à son obligation de signaler les contraventions, ce qui montre leur absurdité. Il faudrait réorganiser de façon rationnelle les infractions et les dispositions régissant leur poursuite dans les lois et règlements fédéraux relatifs à la sécurité routière[39].

Dans notre principale étude empirique sur la réalisation des objectifs publics, nous décrivons le recours aux infractions réglementaires dans deux domaines : la lutte contre la pollution industrielle des cours d'eau (Webb, 1983) et la surveillance du contenu en matière de programmation de radio et de télévision (Clifford, 1983). En ce qui concerne la pollution, on a constaté que les autorités administratives n'ont pas recours aux poursuites, surtout à cause des coûts, de la lenteur et de l'incertitude du processus, et aussi parce que les mesures d'incitation financière visant à encourager la modernisation s'avèrent plus utiles. Les tiers ont cependant pris l'initiative d'un certain nombre de poursuites. Celles-ci peuvent perturber la stratégie des autorités, mais demeurent l'un des moyens de participation les plus importants pour les tiers. Quant aux poursuites intentées par le CRTC pour la violation des règlements sur le contenu canadien des émissions de radio et de télévision, elles font ressortir bon nombre des problèmes que soulève le recours aux infractions réglementaires : des procès qui s'éternisent, des acquittements, des procédés complexes de compilation des données et des difficultés de définition.

---

39. *Règlement sur la circulation aux aéroports*; *Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement* et règlements; *Règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux*; *Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes*; *Règlement des Conseils de bande sur la circulation dans les réserves indiennes*; *Loi sur la Capitale nationale* et *Règlement sur les propriétés de la Commission de la Capitale nationale et la circulation sur ces dernières*; *Loi sur le Conseil des ports nationaux* et règlements; *Loi sur les ports et jetées de l'État* et règlements; *Loi sur les Commissions de port* et règlements; *Loi des commissaires du havre de Hamilton* et règlements; *Loi de 1911 concernant les commissaires du havre de Toronto* et règlements; *Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec* et règlements; *Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent* et règlements.

Le Parlement crée parfois des infractions réglementaires pour établir ou affirmer sa compétence législative dans un champ donné. Mais le problème, c'est que [TRADUCTION] «la compétence fédérale sur le droit criminel est [sans doute] un fondement insuffisant pour un programme de réglementation comportant des moyens d'action plus subtils que la simple prohibition accompagnée d'une menace de sanction» (Hogg, 1977, p. 289). Il est donc possible que le Parlement ne puisse élaborer de stratégie plus appropriée pour réaliser ses objectifs que dans les domaines où sa compétence ne ressortit pas seulement au droit criminel[40].

L'existence d'infractions réglementaires dans un régime législatif peut influer grandement sur le comportement des autorités administratives concernées. Car même dans les cas où les poursuites sont rares, il faut mettre sur pied des systèmes de compilation et d'analyse de renseignements sur la conduite des administrés. Il s'agit pour les administrateurs d'identifier les administrés «délinquants» pour éventuellement exercer une étroite surveillance sur eux. Ces renseignements seront dans le meilleur des cas admissibles en preuve lors de poursuites subséquentes. En revanche — et bien qu'à la lecture des textes de loi, on puisse avoir l'impression que les infractions réglementaires jouent un rôle de premier plan dans le processus de réalisation des objectifs publics — l'action administrative est pour une bonne part non conflictuelle. La menace de poursuites est omniprésente dans bien des domaines; mais vu les problèmes soulevés par sa mise à exécution (par exemple les délais, les coûts, les effets néfastes sur les rapports entre l'Administration et les administrés), ce moyen d'action ne semble pas privilégié en pratique[41].

---

40. C'est dans l'affaire *Ref. re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, p. 50, que le juge Rand a établi le critère de validité de la législation criminelle fédérale : [TRADUCTION] «La prohibition a-t-elle été adoptée à des fins publiques qui peuvent la justifier en raison de leurs rapports avec le droit pénal? La paix, l'ordre public, la sécurité, la santé et la moralité : voilà la liste habituelle, quoique non exhaustive, des fins poursuivies par le droit pénal». La jurisprudence canadienne a aussi élaboré des critères pour déterminer la validité des dispositions réglementaires. Ainsi, dans l'affaire *MacDonald* c. *Vapor Canada Ltd.*, aux p. 164-165, le juge en chef Laskin a jugé que l'alinéa 7*e*) de la *Loi sur les marques de commerce* «n'est pas une réglementation et il ne vise pas le commerce dans son ensemble ni le commerce en général ... C'est en vain qu'on cherche dans l'art. 7, à plus forte raison dans l'al. *e*), un système de réglementation. L'application en est laissée à l'initiative des particuliers, sans contrôle public par un organisme qui surveillerait de façon permanente ...». En ce qui concerne la question de la compétence en matière de pêcheries, les tribunaux continuent d'élaborer des distinctions subtiles quant à la validité des dispositions réglementaires de la *Loi sur les pêcheries* : voir, par exemple, l'affaire *Attorney General of Canada* v. *Aluminum Co. of Canada Ltd.*, dans laquelle le juge Berger a confirmé l'ordonnance du ministre de déverser plus d'eau afin de faciliter la migration du saumon. En effet, le tribunal a reconnu le pouvoir du ministre de prendre ce genre de décisions dans l'intérêt public, en vertu du par. 20(10) de la *Loi sur les pêcheries*, s'il agit en s'appuyant sur des preuves, et non arbitrairement ou pour des considérations étrangères à la protection des pêcheries. Voir cependant *R.* v. *MacMillan Bloedel Limited*, où le tribunal a jugé qu'une sous-espèce de truite fardée ne relevait pas de la compétence du fédéral. Voir également *City National Leasing Ltd.* v. *General Motors of Canada Ltd.*, où la Haute Cour de l'Ontario a conclu à l'invalidité de l'article 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* qui avait pour effet de créer un droit d'action civile. À la p. 662, le juge Rosenberg a déclaré ce qui suit : [TRADUCTION] «De toute évidence, les dispositions de l'article 31.1 ne font pas partie du mécanisme complexe établi par la Loi. Elles ne peuvent se justifier à titre d'élément essentiel d'un mécanisme administratif établi par la Loi. Elles ne pourraient se justifier que dans la mesure où elles seraient l'«accessoire nécessaire» d'autres dispositions de la Loi ou de la réglementation du commerce».

41. [TRADUCTION] «C'est précisément parce que les occasions d'intervention sociale légitimes continueront de se multiplier, au fur et à mesure que la société devient de plus en plus complexe et surpeuplée, et se dote d'une technologie de plus en plus perfectionnée, que l'élément de coercition collective de l'intervention devrait être considéré comme un moyen à n'utiliser qu'en dernier ressort. Et parce que toute intervention sociale comporte implicitement une certaine mesure de coercition, l'intervention devrait être réservée aux cas où elle peut garantir des avantages importants. Lorsqu'elle a lieu, il convient de favoriser

Dans une perspective de réforme on pourrait s'interroger sur les ententes par lesquelles les tribunaux provinciaux connaissent des infractions réglementaires fédérales. Mais de toute façon, aucune réforme ne peut être tenue pour sérieuse si elle ne tient pas compte des différences importantes qui existent entre les crimes véritables et les autres infractions. Toute réforme doit aussi procéder d'abord à un examen des objectifs visés par la création d'infractions réglementaires. Parmi ceux qui sont susceptibles d'être poursuivis dans un contexte particulier, citons : la punition (avec recours à l'emprisonnement ou non), la privation des revenus provenant d'activités illégales, l'indemnisation, la rétribution, la dissuasion, la création de revenus. Par ailleurs, l'examen des organismes gouvernementaux soulèverait d'autres questions. Qui devrait être responsable de l'application du régime, intenter les poursuites, en être saisi à l'étape du procès et de l'appel? Le partage des compétences entre les autorités fédérales (droit criminel) et provinciales (administration de la justice) suppose-t-il qu'«une action concertée [soit] menée par les gouvernements provincial et fédéral» (*McEvoy* c. *Procureur général du Nouveau-Brunswick*, p. 722) en vue d'instituer une juridiction distincte pour connaître des infractions réglementaires fédérales (ou fédérales et provinciales)? Les organismes administratifs devraient-ils être autorisés à créer des tribunaux qui seraient saisis des infractions de moindre gravité[42]? Et quelles règles de procédure choisir? De nouvelles structures pourraient-elles mieux servir les fins de l'Administration que le système actuel? Serait-il opportun de mettre au point une nouvelle terminologie qui ferait ressortir la distinction entre les infractions criminelles et les infractions non criminelles?

On pourrait aussi tenter d'améliorer la structure institutionnelle actuelle. Ainsi, le processus décisionnel quant au déclenchement de poursuites gagnerait certainement à être plus structuré (voir *infra*, p. 71-72). L'Administration pourrait instituer des moyens de contrôle lui permettant d'étudier les coûts et de rationaliser les mesures prises en cas d'infractions. On pourrait commencer par une compilation des données statistiques sur les poursuites et leur aboutissement. Les organismes administratifs pourraient, à titre expérimental, avoir compétence sur les infractions de moindre gravité. Par ailleurs, le fait de réunir des infractions de même nature, comme on l'a fait pour les infractions fédérales touchant la circulation, favoriserait de toute évidence l'uniformisation de l'action administrative dans le domaine en cause. On pourrait aussi s'attacher aux problèmes que pose la publicité et à ses effets sur les différents intervenants dans telle ou telle circonstance. Enfin, il faudrait étudier le problème des préjudices subis par les tiers, qui peut être résolu sans que des modifications essentielles soient apportées au système. À cet égard, les initiatives de réforme devraient envisager la possibilité de favoriser les actions civiles[43] et de clarifier le droit d'intenter des poursuites privées[44]. Manifestement,

dans toute la mesure possible le recours aux moyens d'action ayant pour effet de modifier la structure des motivations individuelles, plutôt que ceux qui reposent sur les méthodes coercitives des bureaucraties centralisées ... Dans notre système politique, on choisit le plus souvent les moyens d'action coercitifs, peu importe que ce mode d'intervention soit adapté ou non au problème, et il est rare que l'on mette à l'épreuve d'autres solutions» (Schultze, 1977, p. 7 et 13).

42. Un projet dans ce sens a été mis sur pied au ministère des Transports, relativement à la réglementation de la sécurité aérienne. Des modifications apportées récemment à la *Loi sur l'aéronautique* permettent au nouveau Tribunal de l'aviation civile de trancher des questions de cet ordre.

43. Signalons cependant que la validité d'un droit d'action civile créé par une loi fédérale dépendra probablement de la question de savoir s'il constitue l'«accessoire nécessaire» d'autres dispositions de la même loi ou du même règlement, dans un domaine relevant de la compétence constitutionnelle du fédéral. Voir, par exemple, les affaires *City National Leasing Ltd.* et *MacDonald*.

44. De toute évidence, l'historique des poursuites privées sur les plans juridique et social déborde le cadre du présent document. Cela dit, nous sommes d'avis que l'analyse de cas concrets de poursuites privées pourrait révéler leur contribution à la réalisation des objectifs publics. Une analyse de ce type a été amorçée par Webb, 1983, p. 284-322.

donc, de nombreuses mesures peuvent être envisagées, qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une réforme fondamentale ou qu'elles s'intègrent à la structure institutionnelle actuelle.

B. Les prescriptions de nature coercitive : les permis

En droit public, les permis et les autres formes d'autorisation font qu'une personne peut exercer certaines activités pendant une période déterminée. À proprement parler, un permis est une autorisation donnée par l'Administration à une personne (le titulaire) pour une durée limitée. Le titulaire doit se conformer tant à la réglementation générale en vigueur qu'aux conditions spécifiques énoncées dans le permis. Tant qu'il n'y déroge pas, il lui est loisible d'exercer l'activité en cause. Sur le plan juridique, le titulaire n'a pas droit au renouvellement du permis à moins que cela ne soit expressément énoncé. Le permis semble donc être un moyen idéal de prendre en considération les intérêts généraux du public tout en tenant compte des particularités des administrés individuels.

L'Administration recourt aux régimes d'attribution de permis pour réglementer l'activité commerciale dans des domaines où la principale préoccupation des autorités concerne les critères d'admissibilité. En outre, les permis autorisent l'usage de biens publics, comme par exemple les ressources naturelles et les ondes hertziennes. À cet égard, l'action administrative comporte habituellement des garanties procédurales détaillées. Les autorités disposent de plusieurs sanctions : la révocation du permis, la suspension, le refus de renouvellement ou encore le renouvellement pour une courte période. Plusieurs facteurs influent sur le choix de la sanction appropriée. Lorsque les citoyens sont particulièrement intéressés par l'objectif poursuivi ou par la conduite des administrés (comme c'est le cas dans la réglementation du contenu des émission de radio ou de télévision), les demandes de permis font normalement l'objet d'audiences publiques. En revanche, lorsque les objectifs ne présentent d'intérêt véritable que pour les titulaires immédiatement concernés (par exemple les licences attribuées en vertu de la *Loi sur la radio*, abstraction faite de l'utilisation d'amplificateurs verticaux, qui peuvent compromettre la sécurité aérienne), on imposera des sanctions sans tenir d'audience publique. Parfois le fait de reporter la suspension d'une licence à une date ultérieure peut avoir de graves conséquences : la loi donne alors souvent aux administrateurs le pouvoir exceptionnel de suspendre le permis sans tenir d'audience publique (ainsi, en matière de sécurité aérienne, les inspecteurs peuvent retirer temporairement à une entreprise les documents qui lui confèrent le droit d'exercer certaines activités).

D'aucuns estiment que le permis constitue le moyen optimal dans certains domaines [TRADUCTION] «où le modèle d'activité pertinent peut être défini avec une précision suffisante» (Spigelman, 1977, p. 91). Il doit y avoir [TRADUCTION] «des activités clairement identifiables, susceptibles d'être exécutées et dont la conformité avec des critères spécifiques peut être appréciée» (Rice, 1968, p. 586). Le succès du régime de permis en tant que moyen d'action de l'Administration est peut-être fonction de la clarté des normes de conduite prescrites et de la facilité avec laquelle on peut déterminer si oui ou non les administrés se conforment aux règles qui leur sont imposées. En cette matière, en effet, la certitude peut grandement simplifier le travail de l'Administration. Mais d'un autre côté, plus les décisions relatives à l' observation ou l'inobservation des normes sont simplifiées, moins elles ont d'impact direct sur le processus de réalisation des objectifs publics. Car en simplifiant l'administration publique, on risque de perdre de vue sa raison d'être, soit la réalisation des objectifs fondamentaux poursuivis.

Pour individualiser le processus d'attribution des permis, les autorités imposent aux titulaires des conditions et autres prescriptions moins rigoureuses qui sont adaptées aux caractéristiques particulières de chacun et au marché dans lequel ils exercent leur activité. Les titulaires sont en outre assujettis à des conditions de caractère plus général, de même qu'aux dispositions de la loi et des règlements. En théorie, tout manquement à l'une des conditions du permis donne lieu à sa suspension ou à sa révocation. Dans certains régimes, l'observation des règlements constitue l'une des conditions du permis; les contraventions peuvent alors entraîner une sanction liée au permis, une poursuite judiciaire, ou encore les deux à la fois.

En pratique, le titulaire d'une permi : acquiert toutefois un droit au maintien de celle-ci pour toute la période spécifiée, mêm e si, formellement, les autorités peuvent la lui retirer en cas d'inobservation des conditi ns prescrites. Dans certains secteurs où la révocation ou la suspension pour inobservation des conditions prescrites est rare, ce droit semble même se prolonger au delà de la durée du permis. Dans certains régimes, par ailleurs, il existe des garanties procédurales extrêmement rigoureuses, en ce qui a trait à l'étude des demandes de permis et à l'imposition de sanctions, qui protègent les droits conférés au titulaire. La législation pertinente précise parfois que le permis ne confère aucun droit permanent (voir par exemple le *Règlement général sur la radio*, Partie II, C.R.C. 1978, chap. 1372, art. 20). Mais, dans les secteurs où il n'y a pas de concurrence au moment de la demande de renouvellement, les droits du titulaire semblent se prolonger au delà de la période stipulée dans le permis. Le CRTC, par exemple, n'accepte aucune demande concurrente lorsqu'il étudie les demandes de renouvellement de licence dans le domaine de la radiodiffusion[45].

Notre analyse, en matière de permis, porte sur les règlements du CRTC concernant le contenu des émissions. Le Conseil étudie les demandes de licence suivant une procédure publique, au caractère judiciaire marqué; il faut toutefois signaler des exceptions à ce formalisme, comme la durée limitée des exposés faits oralement et l'absence de contre-interrogatoire. Pendant les audiences publiques, le CRTC et son avocat peuvent interroger les représentants du titulaire sur sa demande, son activité passée et actuelle, et ses projets. La réglementation du contenu est un domaine en constante évolution; les audiences publiques fournissent donc l'occasion aux autorités qui attribuent les licences d'inciter vivement les diffuseurs à faire mieux. En d'autres termes, lorsque la réglementation peut prêter à diverses interprétations, l'audience publique constitue sans doute la meilleure façon de faire comprendre les objectifs fondamentaux poursuivis et d'exercer une persuasion bilatérale.

Comme on l'a dit, plusieurs des conditions qui régissent l'activité du titulaire de licence sont particulières à celui-ci, d'où l'importance manifeste de la négociation. Le processus d'attribution de la licence permet la discussion à diverses étapes : audition sur les demandes, élaboration des normes et des orientations, consultations entre les autorités et les diffuseurs titulaires. Il offre souvent un cadre officiel de négociations, bien que les forces respectives des intervenants soient très inégales.

---

45. Cette façon d'agir a été étudiée dans les ouvrages suivants : Babe, 1979 et 1980; Babe et Slayton, 1980; Slayton, 1981. D'après Slayton, l'institutionnalisation des demandes concurrentes pourrait sans doute contribuer à corriger les lacunes et les défauts suivants : la qualité de la programmation laisse à désirer et les détenteurs de licence ne respectent pas leurs engagements quant aux résultats; les profits réalisés par les détenteurs de licence sont excessifs, injustifiés et critiquables; les règles de procédure du CRTC ne tiennent pas compte des différences que peuvent offrir, sur le plan des renseignements et des coûts variables, les concurrents potentiels; l'absence de concurrence dans la présentation des demandes de renouvellement et de transfert entraîne l'échec de la réglementation et attache une préférence regrettable à des intérêts mesquins.

Du point de vue des administrateurs, la licence constitue un moyen flexible pour la réalisation des objectifs poursuivis, qui peut être exercé dans diverses circonstances. Ainsi, la définition des normes et l'étude des demandes revêtent un caractère formaliste et peuvent servir à instituer un consensus. En rendant leurs décisions sur les demandes de licences, les autorités peuvent féliciter ou réprimander le titulaire pour sa conduite antérieure et lui imposer des prescriptions et d'autres exigences pour l'avenir. En outre, elles peuvent obliger le titulaire à rendre des comptes, ce qui leur permet de vérifier le bien-fondé de leur analyse, tout en rappelant constamment au titulaire les conditions auxquelles il est tenu de se conformer. Il est aussi possible d'augmenter la fréquence des contrôles en raccourcissant la durée de l'autorisation lorsque la loi le permet. Du reste, le fait d'obliger le diffuseur à demander le renouvellement à des intervalles rapprochés est parfois une sanction en soi : le diffuseur doit alors affecter des ressources importantes à la préparation des auditions, surtout lorsqu'il lui faut obtenir l'appui d'experts et l'approbation d'autres organismes de réglementation. La licence de durée relativement brève nécessite également des contacts plus fréquents avec l'Administration pour la préparation des audiences publiques; et au cours de celles-ci, le titulaire doit justifier sa conduite passée, montrer les améliorations apportées ou expliquer les écarts par rapport aux objectifs qui lui avaient été fixés.

Dans les marchés caractérisés par la concurrence, le renouvellement à court terme est une façon de comparer le degré auquel les divers titulaires se conforment aux prescriptions qui leur sont imposées. Mais ces distinctions deviennent plus difficiles lorsque, dans un secteur donné, un grand nombre de titulaires manquent systématiquement à leurs obligations. La réglementation du contenu des émissions n'est pas justifiée par la concurrence, mais dans le cas de la radio MF, le CRTC a établi des types de programmation pour chaque station; or les concurrents, dans les marchés importants, sont extrêmement préoccupés par les «intrus». La réalisation des objectifs publics en matière de contenu et les préoccupations des diffuseurs face à la concurrence sont donc constamment liées dans ce processus. Le CRTC, quant à lui, s'intéresse davantage à la question de la variété offerte au public qu'à la réglementation de la concurrence. Les renouvellements à court terme lui permettent de tenir compte des différences existant dans la façon dont les diffuseurs d'un marché donné se conforment à leurs obligations, mais si chaque licence est d'une durée différente, les autorités doivent faire les frais de plusieurs audiences publiques : sur le plan de la gestion, il est préférable que toutes les demandes de licences relatives à un marché soient débattues au cours de la même audience. Même si le renouvellement à court terme est souvent la meilleure solution en cas d'inobservation des règles (dans l'hypothèse où les autorités n'ont pas recours à la révocation ou à la suspension), une telle pratique risque d'alourdir la tâche de l'Administration et de réduire l'efficacité de son action.

Les régimes de permis permettent dans certains cas à l'Administration d'avoir avec les administrés des relations moins conflictuelles, moins formalistes. En ce sens, il est préférable de révoquer ou de suspendre un permis que d'intenter des poursuites judiciaires[46]. En outre, l'utilisation du permis comme moyen d'action permet de tenir compte des particularités de chacun, ce qui n'est pas possible dans le cas de poursuites. Celles-ci peuvent néanmoins s'imposer lorsque des personnes exercent une activité réglementée sans être titulaires du permis requis à cet effet. Rappelons cependant que l'application d'un régime de poursuites suppose une définition précise de la conduite prohibée, de même qu'une preuve plus élaborée en ce qui a trait au comportement des

46. Certes, on peut soutenir que certaines infractions «à caractère économique» appellent une réponse de même nature. Cela dit, il est rare que l'amende imposée par suite d'une condamnation soit équivalente aux coûts entraînés par le comportement sanctionné.

entreprises. Au surplus, dans bien des cas, le déclenchement de poursuites n'influencera pas la conduite future des personnes concernées. Les régimes de permis, s'ils permettent un regard sur la conduite passée, portent normalement sur la conduite future des titulaires. Ils laissent aussi place à la négociation sur des éléments dont la loi ne traite pas de façon précise. Dans bien des cas, il n'est pas facile d'exprimer les buts poursuivis par l'État dans des prescriptions claires dont l'inobservation peut donner lieu à des poursuites. Souvent, l'Administration doit résoudre elle-même l'ambiguïté inhérente des objectifs énoncés dans la loi ou les contradictions qu'ils présentent, que ce soit d'une manière générale par la définition de normes ou encore, sur des points précis, au moyen de régimes de permis, qui ont l'avantage d'être très flexibles.

Les régimes d'attribution de permis sont toutefois limités (Eddy, 1981, p. 84 et s.) en raison du nombre restreint de mesures dont l'Administration dispose lorsqu'elle constate des contraventions. Elle peut bien sûr suspendre ou révoquer le permis, obliger le titulaire de celui-ci à rendre compte de son activité ou le contraindre à présenter de fréquentes demandes de renouvellement, mais la loi n'offre pas beaucoup d'autres moyens d'action aux administrateurs, malgré la gamme étendue d'activités de type informel qui découle des régimes d'attribution de permis. L'Administration devrait disposer de moyens intermédiaires mieux adaptés aux cas de contravention, par exemple l'imposition de peines «civiles». De telles mesures n'ont été instituées, à peu de choses près, que dans les domaines des douanes, de l'accise et de l'impôt sur le revenu.

En s'abstenant d'imposer des sanctions lorsque les circonstances paraissent justifier une réaction vigoureuse on risque de porter atteinte à l'intégrité même du système. Le CRTC l'a du reste souligné dans quelques-unes de ses décisions. Le permis doit donc être davantage qu'un contexte dans lequel s'inscrivent les relations entre administrateurs et administrés : il faut que ces derniers sachent qu'ils s'exposent à la perte de leur permis en cas de contravention aux normes. Sans cela, le programme de réglementation risque de perdre toute signification. Si l'on se contente de froncer les sourcils, de recourir à la persuasion, de compliquer un peu la vie des contrevenants, on risque en effet d'accroître la «désobéissance», et les objectifs poursuivis seront vite oubliés.

Le permis est parfois perçu comme le seul moyen de contrôler certaines activités. À l'étranger pourtant, des solutions imaginatives ont été mises au point dans des domaines qui sont au Canada réglementés par la voie des permis. Et certains mécanismes qui semblent donner à l'Administration moins de pouvoirs à l'égard des administrés permettent en réalité un contrôle plus efficace. En Grande-Bretagne, par exemple, les autorités réalisent les objectifs concernant le contenu des émissions des diffuseurs privés par des moyens très différents : l'Independent Broadcasting Authority (IBA) est propriétaire du matériel de transmission et signe des contrats avec les diffuseurs qui réalisent les émissions. Ces contrats ne comportent aucun droit au renouvellement. L'IBA procède par appels d'offres et a refusé le renouvellement à plusieurs reprises. Pourtant les tribunaux ont évité de tendre à l'IBA les pièges procéduraux qui limitent la marge de manœuvre du CRTC, justement parce que les rapports entre l'IBA et les diffuseurs leur semblent davantage tenir du contrat que de l'attribution de permis. De toute évidence, le CRTC est loin d'exercer, en matière de programmation, la surveillance quotidienne assurée par l'IBA : tandis que le premier examine le contenu de la programmation après la diffusion, l'IBA étudie et approuve le contenu au préalable. Mais peut-être les deux systèmes sont-ils si différents que toute comparaison est forcément boiteuse. En Grande-Bretagne, on a dès le départ donné un caractère exclusivement public à la radiodiffusion, et les entreprises privées ont dû petit à petit se tailler une place. Au Canada, en revanche, le domaine de la radiodiffusion a d'emblée revêtu un caractère mixte, qui persiste malgré les nombreux changements qui se sont produits. Il est possible également que la propriété

du matériel de diffusion par l'IBA constitue une différence importante face au contexte juridique canadien. Pour ces raisons, l'IBA ne peut peut-être pas être choisi comme modèle à suivre pour réaliser les objectifs canadiens quant à la programmation. Le fonctionnement de cet organisme nous permet cependant de réfléchir sur certaines approches nouvelles face à des problèmes que nous connaissons bien (voir, par exemple, Sendall, 1982).

La capacité et la volonté de réagir aux contraventions par la suspension ou la révocation du permis dépendent en grande partie de l'appui politique à l'égard des objectifs poursuivis. Néanmoins, nous reconnaissons les grands avantages qu'offre le régime d'attribution de permis en tant que moyen d'action. La possibilité de tenir compte des caractéristiques individuelles des administrés, la souplesse d'utilisation permettant de moduler les rapports entre administrateurs et administrés au moyen des conditions du permis en font un moyen essentiel pour réaliser les objectifs publics.

C. Les mesures d'incitation financière

Ces dernières années, le gouvernement fédéral a eu de plus en plus recours aux mesures d'incitation financière pour réaliser ses objectifs. Ainsi, le ministère de l'Expansion industrielle régionale verse plus d'un milliard de dollars en subventions chaque année, et est autorisé à garantir des emprunts pour un montant total de 1,3 milliard (von Finkenstein, 1984). Autre exemple, les dégrèvements fiscaux consentis en 1980 par l'Administration fédérale aux sociétés commerciales sont estimés à 6,2 milliards de dollars (Howard et Stanbury, 1984, p. 150). Les mesures d'incitation financière empruntent diverses formes et portent différentes étiquettes : «contributions», «subventions», «subsides», «prêts à taux d'intérêt réduit» ou «prêts-subventions», «garanties d'emprunt» et «dégrèvements fiscaux». Chacune d'entre elles présente des caractéristiques qui lui sont propres et pourrait être illustrée par de nombreux exemples distincts.

Les mesures d'incitation financière visent habituellement la réalisation d'objectifs tels que la création ou la protection des emplois, l'intensification de la recherche et du développement au Canada, la création de marchés pour les fournisseurs canadiens, la modernisation de la machinerie industrielle ou la protection de l'environnement. Comme on veut par la même occasion stimuler l'économie dans des secteurs bien précis, ces mesures comportent de nombreuses facettes et sont assez difficiles à mettre en œuvre.

Bien que le gouvernement fédéral ne puisse réglementer que les domaines ressortissant spécifiquement à son champ de compétence législative, certains auteurs estiment qu'il lui est loisible de verser ou de prêter des fonds à tout gouvernement, organisme ou individu, pour la réalisation des objectifs de son choix. Il pourrait en outre assortir tout prêt ou subvention de n'importe quelle condition, même lorsqu'il lui est interdit de légiférer directement dans le domaine en cause (Hogg, 1977, p. 71). Bref, le gouvernement fédéral peut sans doute influer sur la conduite du secteur privé par des mesures d'incitation financière (subventions ou prêts) dans des secteurs où il lui serait constitutionnellement interdit de recourir à des prescriptions de nature coercitive.

Malheureusement, il y a bien peu de recherche sur les mesures d'incitation financière au Canada. Nos propres recherches se sont limitées, jusqu'ici, aux mesures d'incitation financière utilisées dans le domaine de la protection de l'environnement et dans celui du contrôle du contenu des émissions (Webb, 1983; Lillico, 1985). Nous décrirons dans

cette partie, à titre d'illustration, les composantes juridiques, financières et administratives du PMUPP et du programme d'amortissement accéléré (PAA), lequel prévoit des dégrèvements fiscaux pour l'installation d'appareils antipollution.

(1) Définitions

Pour les fins de la discussion, le terme «subvention» désigne [TRADUCTION] «un paiement de transfert conditionnel versé à un bénéficiaire en contrepartie duquel l'État ne reçoit aucun bien ou service» (Fry, 1984, p. 1). Le prêt, quant à lui, diffère de la subvention en ce qu'il suppose le remboursement, tandis que par la subvention le gouvernement vise avant tout à amener le bénéficiaire à accomplir ce qu'il attend de lui. Dans le cas des garanties d'emprunt, le gouvernement entend récupérer les sommes engagées, mais ne verse pas un sou tant que le bénéficiaire se conforme aux conditions régissant le prêt. En outre, le gouvernement doit couvrir le manque à gagner causé par la renonciation à d'autres possibilités (la valeur de renonciation, en termes comptables).

Il existe aussi d'autres différences, plus subtiles celles-là. Ainsi, les garanties d'emprunt étant prélevées directement sur le Fonds du revenu consolidé, il n'est pas nécessaire de procéder à une affectation annuelle de crédits; en outre, l'autorisation peut se trouver enfouie dans un crédit d'une *Loi portant affectation de crédits* et ne faire l'objet que d'un examen parlementaire minimal (von Finckenstein, 1984, p. 1-4).

Les dégrèvements fiscaux, en pratique, sont des montants déduits du revenu, ce qui suppose bien sûr que le contribuable doit avoir un revenu pour en profiter. Pour le gouvernement, il s'agit d'une perte de recettes plutôt que d'une affectation de crédits (Webb, 1984, p. 7-9).

La classification donnée ci-dessus présente un certain intérêt; cependant, tout le monde n'utilise pas les mêmes termes[47], et même les fonctionnaires fédéraux avouent que les distinctions s'estompent parfois dans la pratique (Fry, 1984, p. 1). Aussi les termes «subventions» et «contributions» seront-ils indifféremment employés dans le présent document.

(2) Le Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers : une illustration du processus de subvention

Le PMUPP est un programme fédéral-provincial en vertu duquel l'État offre de subventionner jusqu'à 25 pour cent du «coût en capital approuvé» de la modernisation des usines pourvu que les bénéficiaires se conforment à ses indications. En donnant à l'industrie une assistance financière, le gouvernement peut en effet dicter dans une certaine mesure les conditions dans lesquelles s'effectue la modernisation en question. Brièvement, le Programme a deux grands objectifs : améliorer la santé commerciale de l'industrie papetière canadienne et réduire ses effets négatifs sur l'environnement. Du côté fédéral, le ministère de l'Expansion industrielle régionale joue le rôle le plus important dans la mise en œuvre du programme; le ministère de l'Environnement doit pour sa part veiller à la réalisation des objectifs liés à la qualité de l'environnement.

---

47. Voir, par exemple, la description du système de l'Ontario dans Cass, 1984.

La seule autorisation législative fédérale au sujet du PMUPP se trouve dans une longue phrase ambiguë perdue au milieu du crédit 11a de l'annexe à la *Loi nº 5 de 1973 portant affectation de crédits*. Ce genre de loi est déposé périodiquement devant le Parlement. La durée du débat est limitée. Ces lois sont habituellement si longues et si détaillées qu'elles échappent à l'examen serré qui est de rigueur quant aux autres projets législatifs (von Finckenstein, 1984, p. 4). Dans le crédit en question, on parle de «mesures visant à l'expansion économique et au redressement social», et de la volonté de «créer des emplois productifs et rendre ces emplois plus accessibles». La véritable description du programme est contenue dans une entente fédérale-provinciale «auxiliaire». Bref, la formulation de l'objectif est extrêmement vague; le mandat de l'Administration est très vaste, mais les autorités n'ont que très peu de critères d'application en main.

Le PMUPP est un programme conjoint : les gouvernements fédéral et provinciaux en partagent les coûts dans chaque province concernée[48], selon des proportions variables d'une province à l'autre. En Ontario, par exemple, la contribution fédérale est de 33 pour cent des déboursés gouvernementaux, tandis qu'elle atteint 90 pour cent à Terre-Neuve. Il est difficile pour les provinces de refuser l'application d'un programme proposé par le gouvernement fédéral, même lorsque les objectifs poursuivis sont loin de constituer une priorité pour elles. En fait, les autorités fédérales peuvent recourir à ce moyen pour obtenir la participation des gouvernements provinciaux à la réalisation d'objectifs fédéraux. Pour les provinces les moins riches, il est pratiquement impossible de refuser, bien qu'elles soient les plus touchées par les programmes conjoints (Webb 1983).

Ce sont des comités formés de représentants des principaux ministères fédéraux et provinciaux concernés qui s'occupent de la mise en œuvre du PMUPP; du côté du gouvernement fédéral, par exemple, on trouve parmi les membres un fonctionnaire du ministère de l'Expansion industrielle régionale (coprésident) et un représentant du ministère de l'Environnement. Comme les critères d'application du programme sont rédigés en termes vagues, le comité a une grande discrétion en ce qui concerne leur interprétation. Cela donne une certaine flexibilité sur le plan des négociations, mais il est par contre difficile pour les éventuels bénéficiaires et pour les tiers d'identifier à l'avance les types de projet susceptibles d'être approuvés. Si les montants versés par l'État sont parfois considérables, peu d'entreprises profitent effectivement du PMUPP (il y a environ 150 usines de papeterie au Canada, dont un bon nombre ne nécessitent aucune modernisation). Il existe toutefois d'autres programmes de subvention au fédéral, tel le Programme d'encouragement du secteur pétrolier, auxquels des milliers de bénéficiaires possibles peuvent accéder. Les critères d'admissiblité du PESP sont pour la plupart clairement définis et ce programme est appliqué de manière relativement mécanique (voir la *Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier*, Partie I; Lacasse, 1983; Webb, 1985, p. 1).

L'entreprise dont le projet de modernisation est rejeté ne dispose d'aucun recours juridique précis. La loi n'oblige pas les administrateurs à justifier leur décision. Compte tenu de l'imprécision des critères d'application, certains pourront estimer que les administrateurs rendent leurs décisions d'une façon arbitraire. Quant aux tiers, aucune disposition ne prévoit leur participation aux étapes de la négociation et de la mise en œuvre. Si, par exemple, une entente sur la modernisation impose à une entreprise certaines obligations liées à la protection de l'environnement et que celles-ci ne sont pas respectées, les tiers ne disposent d'aucun recours en cas d'inaction des administrateurs. En outre, le

48. On trouvera des renseignements concernant l'ensemble du financement fédéral et provincial dans Webb, 1983, p. 548 et s.

«secret» qui entoure ces procédures rend encore plus difficile l'action des tiers et des administrés. Les administrateurs ont en effet tendance à considérer les demandes comme confidentielles; et lorsqu'une subvention est versée, on considère qu'elle l'est en vertu d'un «contrat», ce qui justifie l'application du principe de l'effet relatif des contrats.

Le PMUPP est un complément au régime fédéral des prescriptions de nature coercitive concernant la protection de l'environnement. C'est-à-dire qu'il vise principalement à réduire la pollution causée par un secteur de l'industrie papetière (les usines «existantes» ou anciennes) qui ne s'est pas encore conformé à ces prescriptions. L'application du PMUPP s'est faite dans une atmosphère constructive, dépourvue d'antagonisme. Le Programme a encouragé l'Administration et l'industrie à aborder la lutte contre la pollution de façon globale : cet objectif est alors considéré dans son rapport avec le fonctionnement de l'usine dans son ensemble, et non comme un élément «extérieur» que l'on viendrait y plaquer.

On peut en revanche se demander si l'État devrait financer l'industrie papetière pour l'aider à se conformer aux prescriptions de la loi. Sur le plan fonctionnel, l'existence d'un programme de modernisation mis en œuvre par l'Administration fédérale a-t-elle une influence sur les prises de décisions concernant l'exercice de poursuites? L'apparente contradiction consistant à jumeler des prescriptions impératives et des mesures d'incitation financière met encore une fois en lumière la distinction entre les aspects théorique et pratique de la réalisation des objectifs publics : pour un grand nombre d'usines relativement anciennes exploitées au Canada, en effet, il était absolument impossible de se conformer aux prescriptions relatives aux effluents sans envisager des transformations radicales. Le PMUPP a permis à ces entreprises de moderniser leurs installations et ainsi de se conformer aux dispositions législatives en question. En réalité, l'application du programme facilite l'adaptation à de nouvelles normes, plus sévères que les précédentes.

(3) Le Programme d'amortissement accéléré relatif au matériel antipollution : une illustration du concept de dégrèvement fiscal

La *Loi de l'impôt sur le revenu* permet aux contribuables de déduire de leur revenu le coût de certains biens. Or, le PAA offre un amortissement plus rapide de la valeur du matériel antipollution que de celle d'autres types de biens. Sont visés par cette forme de dégrèvement, les biens qui ont été «acquis principalement pour prévenir, réduire ou éliminer la pollution». Cet avantage fiscal existe depuis 1965 sous une forme ou sous une autre.

D'une certaine manière, les dégrèvements fiscaux du type PAA constituent des dépenses pour l'État, car il s'agit de montants que le contribuable devrait normalement verser au fisc. En d'autres termes, l'État donne ce qu'il ne prend pas. Il s'agit là d'un moyen beaucoup plus subtil de venir en aide au secteur privé que les subventions directes. En effet, une fois le dégrèvement fiscal consacré dans une disposition législative, le montant dépensé par l'État (soit les recettes auxquelles il renonce) n'est pas comptabilisé dans les documents budgétaires courants. Il n'est donc alors plus nécessaire de faire approuver par le Parlement l'affectation de fonds publics à des dégrèvements fiscaux; qui plus est, il n'existe aucun «plafond» quant au montant qui peut être versé par l'État sous

forme de dégrèvement fiscal[49]. Du point de vue de l'obligation du gouvernement de rendre compte de son utilisation des fonds publics[50], les dégrèvements fiscaux ne sont pas comptabilisés dans le budget et ne font pas l'objet d'un examen parlementaire périodique, contrairement aux dépenses directes.

Pour que les dégrèvements fiscaux puissent inciter l'administré à modifier son comportement, il faut normalement que l'entreprise concernée puisse les appliquer à son revenu ou à ses profits de l'année financière en cause (ce qui n'est pas nécessairement le cas des «crédits d'impôt», ceux-ci pouvant être affectés à une année ultérieure). Par conséquent, l'amortissement accéléré du matériel antipollution n'est intéressant que pour les papeteries qui sont rentables. Paradoxalement, les usines se trouvant dans une position financière précaire (à savoir les plus anciennes et les plus vétustes), qui ont le plus besoin d'appareils antipollution, sont donc justement celles qui peuvent le moins profiter du programme d'amortissement accéléré.

Notre régime fiscal est fondé sur l'auto-cotisation : les déductions sont demandées par le contribuable, tout en étant sujettes à vérification. Or, dans le cas de programmes à «faible volume» tel celui de l'amortissement accéléré pour le matériel antipollution, le ministre de l'Environnement donne son accord de principe aux projets avant même leur mise en œuvre effective. En revanche, le régime de l'auto-cotisation s'avère le moins onéreux pour les administrateurs dans la mise en œuvre des programmes prévoyant des dégrèvements plus importants, par exemple dans le secteur du pétrole et du gaz naturel (où l'on entend encourager la recherche et la mise en valeur des ressoures naturelles). Ce type de programme a tendance à être appliqué de façon plutôt mécanique, les pouvoirs discrétionnaires étant encadrés par des règlements, des bulletins d'interprétation et des décisions anticipées.

Normalement, les dégrèvements fiscaux n'obligent pas les administrateurs à apprécier la *qualité* des mesures prises par le contribuable. Ainsi, l'exploitant d'une papeterie pourrait très bien installer des appareils antipollution qui, tout en donnant droit à un dégrèvement, ne constituent pas la méthode la plus efficace pour atteindre le résultat souhaité. De plus, l'amortissement accéléré perd tout caractère incitatif après l'installation du matériel, qui peut demeurer *inutilisé* sans pénalité pour l'entreprise. Les mécanismes fiscaux sont centrés sur la *dépense* supportée par le contribuable, et non sur sa conduite quotidienne. En fait, le programme d'amortissement accéléré est loin de jouer un rôle déterminant dans la décision de l'administré quant à l'acquisition d'appareils antipollution; il vient plutôt aider l'entreprise qui a déjà décidé de passer à l'action. Le programme d'amortissement accéléré joue donc à cet égard un rôle plus symbolique qu'incitatif : il indique que l'État est prêt à aider le secteur papetier à se conformer aux normes sur la pollution. La confidentialité est de mise en matière fiscale, de sorte que les tiers ne peuvent habituellement prendre connaissance des dégrèvements accordés aux administrés.

Le Programme d'amortissement accéléré du matériel antipollution et le Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers constituent tous deux une aide financière aux entreprises en vue de la réalisation de certains objectifs (dont ceux relatifs au contrôle

---

49. Voir, par exemple, Margaret Munro, «Mercedes, Penthouse, Promises All Part of Scam», *The Citizen*, Ottawa, 13 juin 1985, p. A1 et A20; «Fines Reaped by Windfall From R&D Tax Credit Plan», *The Citizen*, Ottawa, 31 mai 1985. Aux États-Unis, le programme fédéral de dégrèvement fiscal pour le financement de la recherche constitue un autre exemple de mesure d'incitation ayant entraîné des conséquences regrettables et non voulues; voir Brown, 1984.

50. Des données ont été recueillies par des organismes centraux au sujet des dépenses, mais ces renseignements n'ont pas jusqu'ici été divulgués au public annuellement.

de la pollution). Le principe suivant lequel aucun contribuable ne devrait recevoir deux subventions pour la même action paraît s'appliquer sur le plan fiscal : une disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* fédérale énonce en effet que le montant versé à titre d'«aide» ne doit pas être inclus dans le calcul des dépenses déductibles. Quant à la coordination du programme et des prescriptions de nature coercitive, par ailleurs, l'amortissement accéléré est un procédé à deux tranchants. D'une part, les administrateurs pourront signaler aux administrés, au cours des négociations sur l'application des normes impératives, l'existence des dégrèvements fiscaux, et bénéficier ainsi d'un certain avantage. D'autre part, il convient de poser ici la même question que dans le cas du PMUPP : est-il souhaitable que l'État finance le secteur privé pour l'aider à se conformer à ces normes?

Une dernière observation : si le mécanisme du dégrèvement fiscal semble relativement peu efficace dans le domaine de la protection de l'environnement, cela ne veut pas dire qu'il ne peut s'avérer utile dans d'autres contextes[51].

(4) Résumé

Les mesures d'incitation financière utilisées par le gouvernement pour influer sur le comportement des administrés font l'objet de négociations dépourvues d'antagonisme. Comme, d'une manière générale, elles ne constituent pas une menace pour la vie, la liberté ou les biens des citoyens, elles ne font pas appel aux puissants rouages juridiques habituellement associés aux régimes de permis et aux prescriptions de nature coercitive; leur mise en œuvre est donc plus facile et moins coûteuse. En revanche, le fait qu'elles soient assujetties à des formalités moins rigides rend plus obscurs certains aspects importants de leur application : quels sont les recours des entreprises dont les demandes sont refusées? Quelles sont les informations accessibles aux entreprises et aux tiers dans l'application d'un régime fondé sur l'incitation financière?

Sur le plan socio-économique, par ailleurs, ce type de mesures entraîne des déboursés très importants de la part de l'État. Certains pourront estimer que pour cette raison, elles prêtent davantage à la critique que l'adoption de dispositions impératives, surtout lorsque les mesures d'incitation visent à encourager un comportement qui par ailleurs est imposé par des prescriptions de nature coercitive.

Enfin, il est souvent difficile d'apprécier l'efficacité de ces mesures. Comment savoir si, en l'absence de toute incitation de la part du gouvernement, les entreprises concernées auraient ou non installé des appareils antipollution, entrepris la recherche de réserves de pétrole ou de gaz naturel dans le Nord, produit des émissions de télévision à contenu canadien? Ce qu'il faut se demander, ce n'est pas si les administrés *auraient* agi différemment, mais plutôt à *quel moment* ils l'auraient fait.

D. La persuasion

La persuasion peut être considérée comme un moyen d'action en soi, ou encore comme un complément à l'application d'autres moyens utilisés pour réaliser les objectifs publics. Ainsi, on aura parfois recours à la publicité pour [TRADUCTION] «faire paraître

---

51. «Study Shows Firms Favour Tax Breaks», *The Globe and Mail*, Toronto, 17 mars 1983, p. 88.

les avantages plus grands qu'ils ne sont en réalité» et pour «masquer l'érosion des avantages réels» (Trebilcok *et al.*, 1981, p. 33). La CCDP exerce certaines activités de persuasion pure et simple, et c'est à juste titre qu'elle parle alors de «sensibilisation» ou de «sessions d'information». Dans le présent document, toutes les activités de ce genre seront rangées dans la catégorie des mesures de persuasion.

Dans quelle mesure la persuasion peut-elle être substituée aux autres moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics? Chose certaine, elle est moins coûteuse que les autres moyens sur les plans social et économique (Adler et Pittle, 1984; Stanbury et Fulton, 1984). Dans le contexte de l'action administrative, la persuasion est habituellement suivie par d'autres mesures persuasives. Cela tient sans doute en partie à l'absence caractéristique de mesures intermédiaires dans l'administration publique au Canada. En outre, la persuasion présente plusieurs avantages pour les administrateurs quant au processus de réalisation des objectifs publics. Stanbury et Fulton, 1984, p. 297, parlent par exemple de l'absence de formalisme et de [TRADUCTION] «la nature [quelque peu] nébuleuse de la persuasion, en raison de laquelle il est plus difficile pour les «cibles» ... de contester la constitutionnalité de l'action administrative». La persuasion a plusieurs facettes, elle est flexible, elle s'adapte au groupe-cible, elle peut être intense, elle est utile lorsqu'il s'agit de réaliser des objectifs symboliques (à savoir, lorsque l'Administration veut manifester sa volonté d'intervenir), elle peut être utilisée sans délai et enfin, elle jouit de la faveur de l'Administration lorsque l'utilisation d'autres moyens d'action est politiquement coûteuse (*Ibid.*). Sur le plan technique, en revanche, les possibilités de substituer la persuasion à d'autres méthodes sont sans doute restreintes (*Ibid.*).

L'Administration se voit couramment donner le droit de «surveiller» (*Loi sur la radiodiffusion*, art. 15) les administrés qui relèvent de sa compétence : cela implique nécessairement l'exercice de la persuasion. Dans certains cas, la loi parle expressément de persuasion (voir la version anglaise de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, al. 22(1)*g*).

Le recours à la persuasion constitue un défi considérable pour l'Administration. Tout comme pour la propagande, en effet, la persuasion doit entourer l'individu (Ellful, 1965), sans pour autant outrepasser les limites du mandat de l'organisme administratif concerné. Voici une définition de la propagande qui en indique bien la portée :

> [TRADUCTION]
> À une époque où la mécanisation et l'organisation technique prennent une place grandissante dans la société, la propagande constitue tout simplement le moyen par lequel le pouvoir tente d'atténuer le sentiment d'oppression qui risque de s'installer chez le citoyen, et d'amener celui-ci à se soumettre de bonne grâce. (*Id.*, p. xviii)

Cette conception rappelle la façon dont Weber expliquait pourquoi les hommes obéissent à des règles sans que l'on ait recours à la force :

> [TRADUCTION]
> [Weber] discernait trois types de légitimité qui amènent les hommes à se soumettre à l'autorité sans y être constamment contraints. Il s'agit de l'autorité traditionnelle, de l'autorité charismatique et de l'autorité juridico-rationnelle fondée sur l'acceptation de règles générales. (Gerth et Mills, 1958, p. 78 et s.)

L'histoire offre de nombreux exemples de situations où les autorités traditionnelle et charismatique, grâce à la persuasion, sont parvenues à amener les citoyens à se conformer à certaines règles (Thomson, 1977). En ce qui concerne l'acceptation juridico-

rationnelle, il est clair que la sensibilisation et d'autres formes de persuasion jouent un rôle essentiel dans l'apprentissage des normes de conduite. Il importe à ce propos de distinguer l'information pure de la persuasion, même si ce n'est pas toujours facile, le vocabulaire créant parfois une certaine confusion.

La persuasion est omniprésente dans le processus de réalisation de la plupart des objectifs publics; pour le fond, ses limites correspondent à celles des mandats confiés aux organismes publics. Mais sur le plan de l'opportunité sociale, il est plus malaisé d'en situer les bornes. Les sondages révèlent que si les Canadiens voient généralement d'un mauvais œil la publicité gouvernementale partisane, ils approuvent généralement les campagnes de persuasion destinées à protéger la société contre un mal quelconque (par exemple la conduite en état d'ébriété) ou à soutenir l'économie (au moyen du tourisme par exemple) (Goldfarb Consultants, 1982; Stanbury, Gorn et Weinberg, 1983). La détermination des limites acceptables du recours à la persuasion est l'une des difficultés majeures de la réforme en matière d'action administrative.

En résumé, le gouvernement exerce son pouvoir de persuasion de diverses manières. La sensibilisation et la persuasion sont parfois l'aspect essentiel de l'action administrative, et d'autres fois ne font qu'appuyer cette dernière. Le fait de rendre publique l'inobservation par un administré des règles auxquelles il est astreint peut atteindre celui-ci très sérieusement, ou alors lui être indifférent. La persuasion peut rendre le processus de réalisation des objectifs plus efficace; souvent, d'ailleurs, elle est indispensable à l'utilisation efficace des autres moyens d'action, qu'il s'agisse de prescriptions de nature coercitive ou de mesures d'incitation. Elle exige une certaine dose d'organisation et de coordination des ressources; on devra donc tenir compte des effets probables de la publicité sur les groupes visés. Bien que la persuasion puisse être utilisée à des fins moins louables, son importance dans le processus de réalisation des objectifs publics est indéniable.

III. Le recours simultané à plusieurs organismes et moyens d'action : quelques illustrations

A. Le contenu des émissions de radio et de télévision

En cette matière, l'État fédéral ne peut être indifférent. D'une manière générale, il doit veiller à ce que les émissions de radio et de télévision répondent à certains critères liés à l'origine nationale des productions, à la diversité, à la programmation, à la morale et aux valeurs sociales, à la définition de la pornographie et de l'obscénité, à la propriété intellectuelle, à la langue, à la liberté d'expression, au contenu commercial et enfin à la qualité de la transmission (Clifford, 1983, p. 28-31). La diversité de ces critères et la multitude des intérêts en jeu rendent l'analyse d'autant plus complexe. Comme c'est le cas pour toute forme de communication, par exemple, les messages transmis par radiodiffusion ou télévision ne revêtent pas nécessairement la même signification pour les producteurs, les diffuseurs et les auditoires (voir *supra*, p. 23). Certains organismes publics canadiens tentent d'influer sur le contenu des messages et de modifier le compor-

tement des divers intervenants; il s'agit essentiellement de certains ministères (Communication, Revenu, Justice), d'organismes autonomes (le CRTC, l'Office national du film) et de sociétés d'État (Radio-Canada, la SDICC — devenue Téléfilm Canada, le Conseil des Arts du Canada). Des entités telles que le Parlement, les tribunaux et la police participent en outre occasionnellement à la réalisation des objectifs de l'Administration en matière de contenu des émissions. Notre étude se bornera aux ministères, organismes autonomes et sociétés d'État.

Le ministre des Communications chapeaute la plupart des organismes publics qui participent à la réalisation des objectifs relatifs au contenu des émissions (notamment le ministère qu'il dirige, la Société Radio-Canada, le CRTC, l'Office national du film, le Conseil des Arts, Téléfilm Canada, mais non les ministères de la Justice et du Revenu national, ni les tribunaux). Il doit rechercher un certain consensus avec ses collègues du Cabinet sur diverses facettes de la réglementation en matière culturelle. Par ailleurs, le ministère des Communications est singulièrement bien placé pour définir des objectifs cohérents pour les organismes sur lesquels il exerce son influence. C'est ainsi qu'il a par exemple proposé des orientations, quant à la stratégie canadienne de radiodiffusion et de télévision, qui envisagent l'exercice de nouvelles fonctions complémentaires par les organismes relevant de sa compétence[52]. Ces propositions, comme du reste celles du nouveau gouvernement, tiennent compte du fait que toute modification dans les fonctions d'un organisme amène forcément des changements dans les autres organismes. L'interdépendance des composantes du système canadien de radiodiffusion et de télévision est du reste clairement exprimée dans la *Loi sur la radiodiffusion* et dans la répartition des rôles et des moyens d'action parmi les divers ministères et organismes concernés.

Chacun des organismes intéressés a son propre rôle à jouer et dispose de moyens d'action particuliers. Les activités de chaque organisme contribuent à réaliser l'objectif poursuivi, soit la diversification des émissions diffusées et leur rattachement au Canada. Le CRTC, dont les moyens d'action et le rôle ont été décrits de façon plus précise dans une section précédente, contrôle le fonctionnement du système en définissant des objectifs, en attribuant des licences et en poursuivant à l'occasion les contrevenants. En matière de contenu canadien, il a mis au point une définition reposant principalement sur les critères institués par le ministère du Revenu national pour l'amortissement fiscal, et par le BEVFBVC. Celui-ci, qui relève du ministère des Communications, est chargé de donner des autorisations en ce qui concerne les mesures d'incitation financière prises par Téléfilm Canada.

Dans le processus de réalisation des objectifs publics relatifs à l'origine canadienne des émissions, l'Administration recourt à de nombreux moyens et organismes, notamment les mesures d'incitation financière (Téléfilm Canada, le Conseil des Arts) et fiscale (ministère des Finances), les sociétés d'État (SRC, le Conseil des Arts, Téléfilm Canada), la poursuite des infractions réglementaires (ministères des Communications et de la Justice, CRTC), les licences (CRTC), la production de films et de programmes vidéo canadiens (SRC, ONF) et enfin, la persuasion.

La réalisation et la diffusion de films sont indissociables l'une de l'autre; cela se reflète d'ailleurs dans les liens existant entre les programmes des divers organismes en cause. Ainsi, certaines activités qui en apparence n'ont aucun lien avec la diffusion peuvent pourtant influer sur la contribution de divers organismes à la réalisation des objectifs

52. Canada, Ministère des Communications, 1983 et 1983a. Avec l'avènement d'un nouveau gouvernement en 1984, l'on s'attendait à ce que les objectifs soient révisés à nouveau en profondeur. De fait, en avril 1985, le ministre des Communications a annoncé la création d'un «groupe de travail» ayant pour mandat de revoir les objectifs en matière de radiodiffusion.

poursuivis en matière de contenu canadien. Téléfilm Canada, par exemple, par le truchement de son prédécesseur, la SDICC, s'est prévalu de ses pouvoirs d'incitation pour promouvoir la production de films et de documents vidéo canadiens.

La cohérence et la coordination des activités administratives est capitale, compte tenu de l'importance du contrôle sur le contenu des émissions et de ses nombreuses incidences économiques et sociales. Cette recherche de la coordination et de la cohérence est mise en lumière par l'adoption par le CRTC de principes directeurs qui orientent son action en matière de contenu canadien; en effet, ceux-ci correspondent pour l'essentiel aux définitions utilisées par les ministères des Communications et du Revenu national dans leurs activités respectives, soit le versement des subventions et les mesures d'incitation fiscale. Cette cohérence est bien entendu avantageuse pour tous les intervenants.

B. La lutte contre la pollution industrielle des cours d'eau

Le SPE, qui relève du ministère fédéral de l'Environnement, est l'organisme fédéral qui est le plus actif dans la lutte contre la pollution des cours d'eau. Mais d'autres ministères fédéraux (Pêches et Océans, Revenu national, Expansion industrielle régionale), ainsi que des organismes provinciaux, jouent également un rôle important en matière de protection de l'environnement. Globalement, une foule de mesures d'incitation financière et de prescriptions de nature coercitive sont utilisées par l'ensemble de ces organismes. D'autres institutions (le Parlement, les tribunaux, les sociétés d'État) apportent aussi leur soutien aux intervenants principaux dont il vient d'être question.

Voici une description schématique du rôle des divers organismes qui participent, à l'échelon fédéral, à la lutte contre la pollution des cours d'eau :

— *Le SPE* : (1) Il est chargé de l'application des dispositions réglementaires impératives de la *Loi sur les pêcheries* concernant les effluents, de concert avec le ministère fédéral des Pêches et Océans et les ministères provinciaux de l'environnement. (2) Il est aussi chargé de l'application du Programme d'amortissement accéléré (PAA) du matériel antipollution, avec le ministère du Revenu national. (3) Il est également responsable du Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers, en collaboration avec le ministère de l'Expansion industrielle régionale et certains ministères provinciaux, par le truchement de comités formés de représentants des deux paliers de l'Administration.

— *Le Ministère fédéral des Pêches et Océans* : Il est responsable de l'application des dispositions de la *Loi sur les pêcheries* qui portent sur la protection de l'écosystème aquatique.

— *Le ministère du Revenu national* : Il veille à la mise en œuvre des programmes de subventions pour le matériel antipollution, avec la collaboration du SPE.

— *Le ministère fédéral de l'Expansion industrielle régionale* : Il est chargé de l'application des programmes d'incitation financière (notamment le PMUPP), de concert avec le SPE et d'autres organismes fédéraux et provinciaux représentés au sein de comités mixtes.

— *Le ministère fédéral de la Justice* : Il s'occupe des poursuites judiciaires intentées pour le compte des autres ministères fédéraux.

— *Les ministères provinciaux chargés de la protection de l'environnement* : Ils veillent à l'application des dispositions impératives de la législation provinciale concernant le contrôle de la pollution et participent à l'application des règlements fédéraux sur le sujet.

Si, en pratique, le SPE constitue le véritable maître d'œuvre de la lutte contre la pollution à l'échelon fédéral, les programmes qu'il applique relèvent d'autres organismes aux termes de la loi. Ainsi, c'est le SPE qui voit à l'application des dispositions de la *Loi sur les pêcheries* relatives à la pollution, alors qu'en théorie cela relève du ministère des Pêches et Océans. Une entente conclue entre ce ministère et le SPE permet à ce service d'exercer des fonctions coercitives. Et en vertu d'ententes conclues avec bon nombre de provinces, les ministères de celles-ci peuvent jouer un rôle prédominant en matière de protection de l'environnement. De même, le SPE s'occupe de l'aspect environnemental du PMUPP par le biais de sa participation aux comités mixtes, bien qu'officiellement le programme ait été mis sur pied par le ministère de l'Expansion industrielle régionale. C'est lui qui détermine quels appareils peuvent donner droit à l'amortissement accéléré, le ministère du Revenu national étant pour sa part chargé des dispositions législatives fédérales touchant l'impôt sur le revenu.

Ces ententes jouent un rôle primordial sur le plan des structures et de la répartition des responsabilités au sein de l'Administration, mais leur caractère officieux présente au moins deux inconvénients. D'abord, il est possible d'y contrevenir sans véritable risque de sanction. Ensuite, il peut s'avérer beaucoup plus difficile pour les administrés et les tiers de connaître l'existence d'ententes ponctuelles, qui ne sont que rarement publiées. Ces deux caractéristiques peuvent être source de confusion, de mésentente et de conflit entre les divers intervenants.

Chacun des organismes qui participe à la réalisation des objectifs fédéraux en matière de protection de l'environnement a sa propre façon de voir les choses, son expérience, ses préjugés. Les ententes sans caractère officiel leur permettent de se regrouper pour réaliser un but commun, mais il arrive fréquemment que l'on oublie d'y tenir compte des motivations plus insaisissables qui sous-tendent la participation de chacun des organismes.

IV. Résumé

Le Parlement délègue à de nombreux organismes le pouvoir de réaliser les objectifs publics par divers moyens. La réalisation de ces objectifs publics soulève des problèmes juridiques fondamentaux quant aux organismes administratifs et à leurs moyens d'action.

Dans la préparation de ce document, nos recherches ont principalement porté sur l'activité administrative reposant sur des moyens d'action spécifiques, qui font d'ailleurs l'objet du présent chapitre. Ainsi, nous avons constaté que d'une manière générale, on accorde trop d'importance aux poursuites découlant d'infractions réglementaires dans la loi, dans la définition des objectifs et dans la poursuite de ces objectifs. Les divers moyens d'action dont disposent les autorités administratives ont des avantages et des inconvénients techniques et pratiques qui leur sont propres. Les inconvénients inhérents à chacun des moyens d'action sont trop souvent méconnus. Par exemple, les administrateurs peuvent élaborer des normes spécifiques pour chaque administré par le truchement de régimes

d'attribution de permis; pourtant, dans certains régimes, le titulaire acquiert dans les faits un droit acquis, puisque les autorités ne suspendent ni ne révoquent le permis lorsqu'elles constatent une contravention à ses conditions. Qui plus est, les régimes d'attribution de permis comportent souvent des formalités qui peuvent entraver indûment la réalisation des objectifs poursuivis. Le formalisme est en revanche moins grand dans l'application des mesures d'incitation financière, telles les subventions; mais les droits des éventuels bénéficiaires et des tiers demeurent imprécis, tout comme la caractérisation juridique des subventions. La persuasion, pour sa part, est parfois autorisée par loi, mais il est difficile d'en situer les limites acceptables.

D'autres moyens d'action reposant sur l'imposition de sanctions mériteraient également de faire l'objet d'une réforme. Ainsi, les amendes pour évasion fiscale infligées par l'Administration devraient faire l'objet d'un examen distinct. Les amendes fiscales sont l'exemple le plus courant de sanctions financières imposées par les autorités administratives. Les «pénalités civiles», quant à elles, sont d'un usage plus courant aux États-Unis qu'au Canada (Diver, 1979). Or chez nous, certains administrateurs souhaiteraient bien disposer de mesures intermédiaires de ce genre pour sévir dans les cas d'infractions mineures. Des modifications apportées à la *Loi sur l'aéronautique* permettront sans doute bientôt à l'ACTA de bénéficier de tels moyens.

La contravention est elle aussi un moyen d'action potentiellement efficace. Le ministère de la Justice s'est déjà interrogé sur les façons d'uniformiser les nombreuses dispositions de ce type existant dans les textes réglementaires (voir *supra*, note 39). Mais il reste encore plusieurs difficultés sur le plan procédural : Devrait-on continuer à considérer les infractions pour lesquelles on dresse des contraventions comme des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, ou devraient-elles au contraire échapper à la compétence des tribunaux de juridiction criminelle? Comment désigner les infractions, quelles formalités devrait-on établir, quelles seraient les peines appropriées? Le ministère des Transports devrait bientôt instaurer un nouveau régime de contraventions destiné à la répression des infractions prévues par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*; des informations empiriques utiles devraient en résulter.

La Commission a exploré dans certains documents d'orientation (Dunning, 1981 et 1982) toute une gamme de moyens d'action non traditionnels utilisés dans les domaines de l'administration, de la réglementation et de l'économie, tant au Canada qu'aux États-Unis, pour réaliser les objectifs définis par les autorités politiques[53]. Ces moyens d'action ont des conséquences importantes quant à la réalisation des objectifs publics[54] et méritent

---

53. À strictement parler, bon nombre des soi-disant moyens d'action «non traditionnels» ne sauraient remplacer la poursuite des infractions réglementaires. Il s'agit plutôt de moyens de réaliser les objectifs publics qui ne supposent pas la perpétration d'infractions. Aux États-Unis, parmi ces moyens d'action «non traditionnels», on compte les mesures d'incitation financière, la stimulation de la concurrence, la divulgation de renseignements, les droits négociables, les normes de résultats, l'échelonnement des contrôles et les normes volontaires; pour une description de ces moyens d'action, voir Dunning, 1982. Dans le cadre du Projet sur l'observance des lois fédérales, le ministère de la Justice a procédé à une étude préliminaire sur l'utilisation de certains de ces moyens d'action par certains ministères et organismes, en remplacement de la poursuite d'infractions réglementaires.

54. Il est important, pour le succès du processus de réalisation des objectifs publics, que les administrateurs connaissent bien les pratiques généralement acceptées. Lorsque les administrateurs ont pris connaissance d'un certain nombre d'exemples, il leur est possible d'appliquer la technique en question à d'autres situations. La technique de l'échelonnement des contrôles en est un bon exemple : lorsqu'un administré a opposé une certaine résistance par le passé, on peut raisonnablement s'attendre à ce que son activité fasse l'objet de contrôles plus serrés et plus fréquents que celle de l'administré qui peut justifier d'un dossier irréprochable. Certains organismes administratifs, comme le ministère de l'Agriculture et le ministère de la Consommation et des Corporations, ont élaboré des systèmes comme le FRIN (niveau de

d'être étudiés plus à fond. En cette matière, en effet, la Commission n'a qu'effleuré la grande variété des moyens utilisés par l'Administration pour réaliser les objectifs publics. La Commission, en décrivant les incidences des moyens d'action utilisés par l'Administration, espère inciter les juristes à s'intéresser davantage à cette branche du droit.

Il serait inopportun de prétendre tirer ici des conclusions définitives sur la valeur relative des différents moyens disponibles dans tel ou tel contexte. Certains s'opposeront même aux énoncés très généraux présentés dans le présent document. Notre propos consiste simplement à présenter l'ensemble de la question sous un angle propre à élever le niveau du débat.

Ce que nous cherchons à savoir, c'est dans quelle mesure les divers moyens d'action peuvent être substitués les uns aux autres. Le problème du choix des moyens d'action doit en effet être abordé à la lumière des données fournies par un ensemble d'exemples concrets; or, les études empiriques de la Commission (Clifford, 1983; Webb, 1983) sont très utiles à cet égard. Il ne faut pas oublier d'étudier également les moyens d'action dont disposent les tiers.

En lisant la description que nous avons faite des divers moyens d'action, on pourra conclure qu'il est relativement facile de les substituer les uns aux autres. Abordées sous cet angle, les caractéristiques propres à chaque moyen d'action sont d'autant plus importantes pour les autorités chargées de la définition des objectifs, et en fait pour tous les intervenants. On pourrait donc envisager la publication d'un répertoire des différents moyens d'action, mis à jour par l'Administration, à l'intention des fonctionnaires et du public. On y expliquerait les avantages et les inconvénients de chacun d'eux et l'on étofferait cette publication au moyen d'illustrations (Stanbury et Fulton, 1984).

Les rapports entre les organismes et les moyens utilisés pour réaliser les objectifs publics soulèvent plusieurs difficultés d'ordre juridique. Ainsi, l'organisme qui veille à l'application des prescriptions de nature coercitive devrait-il aussi négocier le versement de subvention avec les administrés? La notion de coordination est également fondamentale, en ce qu'elle met en lumière l'interdépendance des divers organismes et des moyens qu'ils utilisent. Par exemple, les organismes pourraient s'entendre sur les objectifs poursuivis et les moyens d'action à utiliser lorsque la loi est silencieuse ou ambiguë à cet égard. Plusieurs questions demeurent toutefois sans réponse : les organismes administratifs devraient-ils échanger des renseignements sur les administrés? Dans quelle mesure devraient-ils coordonner le recours à divers moyens d'action à l'égard d'une même catégorie d'administrés? Étant donné le manque d'uniformité dans le contrôle de ces organismes, sont-ils véritablement en mesure de parvenir à une coordination efficace? Il serait sans doute utile de se pencher sur ces questions.

Le choix de l'organisme mis à contribution s'avère dans certains cas tout aussi important que le choix du moyen d'action quant à l'efficacité du processus de réalisation des objectifs publics. Les deux décisions sont donc indissociables et doivent être prises en même temps : ce serait une erreur de déterminer d'abord le moyen à utiliser pour réaliser un objectif, pour ensuite choisir de manière précipitée l'organisme chargé de son application.

---

fréquence des inspections), suivant lequel les contrôles sont échelonnés en fonction du dossier de l'administré. Ce système a été établi sur un plan purement administratif. On en trouve une version plus officielle dans le *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux*, CRC 1978, chap. 819, qui établit un système analogue d'échelonnement des inspections. La diffusion de renseignements sur ces mesures peut contribuer à l'efficacité de l'action de l'organisme administratif dans le processus de réalisation des objectifs publics. Par ailleurs, la connaissance de pratiques analogues peut susciter chez les administrateurs une plus grande confiance dans leur action.

En cette matière, toute généralisation est dangereuse si elle ne s'inscrit pas dans le contexte de la réalisation d'un objectif précis. Néanmoins, une chose est certaine : le processus concret de réalisation des objectifs publics est souvent très différent de l'image que la loi nous en donne. Par exemple, la négociation entre administrateurs et administrés est omniprésente dans tous les aspects du processus de réalisation des objectifs publics. Malgré le nombre considérable d'infractions réglementaires, les poursuites sont rares; les ministères chargés d'appliquer ces dispositions mettent peut-être plus l'accent sur les mesures d'incitation financière. Cette conclusion confirme la justesse de l'idée de départ de ce document : les véritables orientations et objectifs publics ne sont pas toujours tels que l'on pourrait le croire à partir des lois qui décrivent les organismes administratifs et les moyens d'action dont ceux-ci disposent; en fait, c'est plutôt dans l'action administrative concrète qu'ils s'incarnent.

CHAPITRE QUATRE

Le rôle des divers intervenants dans la réalisation des objectifs publics

Dans ce chapitre, nous examinerons les diverses activités administratives liées à l'utilisation de certains moyens d'action courants. Nous avons réparti ces moyens en quatre grandes catégories : attribution de permis, persuasion, poursuite des infractions réglementaires et mesures d'incitation financière. Au moyen d'illustrations, nous décrirons le rôle des intervenants sous des angles divers. Comment s'adaptent-ils aux exigences de chaque catégorie de moyens d'action? Qui participe? Qui donne de l'information, qui en reçoit? Comment l'information est-elle analysée, diffusée, comment l'utilise-t-on? La perspective de ce chapitre tranche sur celle des chapitres deux et trois où nous avons étudié certains aspects relationnels du processus de réalisation des objectifs publics et les caractéristiques des moyens d'action utilisés par l'Administration.

Lorsqu'on analyse le processus de réalisation des objectifs publics sous son angle pratique, il faut inévitablement s'interroger sur les rapports entre les règles juridiques et l'exercice de pouvoirs discrétionnaires par l'Administration[55]. Comment les administrateurs procèdent-ils pour décider quelles demandes de subvention accepter? Quand doit-on révoquer un permis? Selon quels critères décide-t-on d'intenter des poursuites? Bien sûr, les administrateurs doivent disposer d'une certaine latitude pour tenir compte des circonstances particulières de chaque cas. Mais en revanche, tout comme les administrés et les tiers, ils ont besoin de la stabilité et de la certitude que procure l'existence de principes directeurs, de règles et de procédures établies à l'avance. Les règles énoncées ailleurs que dans la loi (directives administratives, recueils de procédures, etc.) jouent parfois un rôle essentiel, en organisant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires; le plus souvent, en effet, les lois fédérales demeurent très vagues à cet égard.

Il est difficile de faire des commentaires généraux sur le rôle des divers intervenants dans le processus de réalisation des objectifs publics : leurs activités prennent en effet plusieurs formes, même à l'intérieur d'une même catégorie. Dans les régimes d'attribution de permis, par exemple, les activités des intervenants sont différentes d'un régime à l'autre. Et tout processus de réalisation des objectifs suppose normalement des chevauchements et des conflits entre les activités, les moyens d'action, les intervenants et les organismes en cause. Dans les pages qui suivent, nous voulons simplement donner au lecteur une idée de la gamme d'activités liées aux divers moyens d'action, sans toutefois prétendre épuiser le sujet.

---

55. Pour des exemples des pouvoirs discrétionnaires conférés par la législation fédérale, voir Anisman, 1975. Pour une étude des difficultés que comportent les pouvoirs discrétionnaires, voir Davis, 1969; Hart et Sacks, 1958; Jowell, 1973; Wexler, 1975.

I. L'action administrative : considérations générales

Les entreprises et les citoyens participent de bien des manières au processus de réalisation des objectifs publics. Ils présentent des demandes, ils négocient, ils se défendent, ils rendent compte de certaines activités, ils produisent et consomment des biens et des services, ils subissent les conséquences de l'inobservation des lois, ils obéissent aux prescriptions qui leur sont imposées[56], ils y contreviennent, ils portent plainte. Les illustrations présentées dans ce chapitre feront mieux comprendre la nature et l'étendue de ces activités. L'action administrative, pour sa part, appelle dès le départ quelques commentaires de nature générale.

Les activités de l'Administration sont tout aussi variées que celles des entreprises et des tiers. Parfois, l'Administration se contente de réagir (elle recherche les violations de la loi, donne des avertissements, intente des poursuites). Elle peut aussi se voir attribuer le mandat et les ressources pour utiliser des mesures d'incitation financière, ou encore se lancer dans d'énormes campagnes de publicité pour amener les administrés à adopter le comportement que l'on attend d'eux. Certains organismes disposent d'une armée d'inspecteurs ou se servent des ressources d'autres branches de l'Administration. Ils peuvent joindre leurs efforts à ceux d'autres organismes pour coordonner un ensemble d'activités visant à réaliser un objectif commun. Leur personnel exerce tantôt des fonctions liées à l'application de la loi, tantôt des activités tenant davantage de la conciliation.

La principale différence entre l'activité des entreprises et des tiers et celle de l'Administration réside dans le fait que cette dernière s'inscrit plus rigoureusement dans un cadre juridique. Le common law cautionne depuis des siècles les actes que suppose l'exercice des pouvoirs administratifs conférés par la loi. On trouve aussi aux paragraphes 2(1) et 26(2) de la *Loi d'interprétation* des précisions sur le rôle des agents de l'État et sur les pouvoirs dont ils sont investis :

> «fonctionnaire public» comprend toute personne dans la fonction publique du Canada
>
> *a*) autorisée par un texte législatif ou sous son régime à accomplir un acte ou une chose ou à en assurer l'accomplissement, ou à exercer un pouvoir, ou
>
> *b*) à qui un devoir est imposé par un texte législatif ou sous son régime;
>
> ...
>
> Lorsqu'une personne, un employé ou un fonctionnaire reçoit le pouvoir d'accomplir ou de faire accomplir une chose ou un acte, *tous les pouvoirs nécessaires pour mettre cette personne, cet employé ou ce fonctionnaire en état d'accomplir ou de faire accomplir cette chose ou cet acte sont aussi censés lui être conférés*[57]. [C'est nous qui soulignons]

---

56. Selon Seidman, 1978a, p. 48, [TRADUCTION] «un intervenant se conformera à une règle si, et seulement si, (1) une règle précise existe, (2) il a eu connaissance de la règle, (3) on lui fournit l'occasion de s'y conformer, (4) il est en mesure de s'y conformer, (5) il est dans son intérêt de s'y conformer, (6) la règle est avantageuse pour lui, et (7) la règle est telle qu'il est plus susceptible de s'y conformer si sa décision s'inscrit dans un processus public de participation». Voir également Kadish et Kadish, 1973.

57. Le paragraphe 26(2) est conforme à la position établie depuis longtemps en common law, depuis l'affaire *Franklin* dans laquelle Sir Edward Coke avait reconnu, au nom du tribunal, la portée fonctionnelle des pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi : [TRADUCTION] «Lorsque la loi confie un pouvoir à quelqu'un, elle lui donne également tout autre pouvoir sans lequel le pouvoir principal serait inutilisable». Voir également *British Columbia Development Corporation* c. *Ombudsman*, p. 470 (R.C.S.).

Lorsqu'on cherche à comprendre le rôle des «inspecteurs», «enquêteurs», «analystes», «négociateurs» ou autres fonctionnaires, le mieux est sans doute d'examiner les pouvoirs qui leur sont conférés[58]. Par exemple, si la loi donne à un inspecteur le pouvoir d'entrer dans certains lieux, quels sont les pouvoirs accessoires dont il doit nécessairement disposer? Ces derniers devraient-ils être explicitement énoncés? En conférant aux administrateurs des pouvoirs de régulation, leur donne-t-on implicitement le droit d'accomplir certaines actions qui y sont indirectement liées? Il pourrait s'agir par exemple de donner des renseignements à l'administré, de lui proposer des solutions, d'établir un diagnostic, de lui faire des recommandations, de l'aider à observer les dispositions de la loi, de lui suggérer des moyens d'améliorer l'efficacité de ses structures administratives. Or, décrire ces activités dans la loi trancherait sur le style des légistes fédéraux actuels, qui tendent à dépouiller les textes législatifs de tout ce qui est accessoire. Avec quelle précision la loi devrait-elle décrire l'activité administrative liée à la réalisation des objectifs publics? La protection des droits individuels dépend-t-elle d'une description plus précise des pouvoirs conférés à l'Administration?

L'action administrative soulève aussi d'importantes questions quant à la délégation de pouvoirs. Quels types de pouvoirs de décision le gouvernement devrait-il conférer aux divers organismes administratifs? Quels types de contrôles devraient être institués quant à l'exercice des divers pouvoirs discrétionnaires conférés? À qui les autorités administratives peuvent-elles déléguer des pouvoirs discrétionnaires qui leur ont déjà été délégués, et dans quels cas? Comment peut-on obtenir que les organismes administratifs rendent des comptes sur la façon dont sont appliqués leurs programmes? Vu les lacunes des mécanismes de décision individuelle et des autres procédures fondées sur la participation des administrés, lorsqu'il s'agit de concilier les multiples intérêts en jeu, quel rôle le droit peut-il jouer dans la recherche de l'équité et de l'efficacité au chapitre de la réalisation des objectifs publics?

L'étude de l'action administrative permet de mieux comprendre les caractéristiques de chaque moyen d'action sur le plan pratique. Elle montre aussi comment les considérations de compétence et de style expliquent en partie la disparité qui existe parfois entre

---

58. L'Administration se heurte régulièrement à des difficultés dans ses tentatives d'en arriver à des définitions satisfaisantes aux fins du système de classification des postes. Par exemple, au début des années 1970, le Conseil du Trésor s'est livré à des enquêtes approfondies afin de déterminer la nature précise des pouvoirs des agents de douanes. Mécontents d'avoir été inclus dans le groupe CR (commis aux écritures et aux règlements), ceux-ci ont alors fait des pressions pour qu'une catégorie spéciale soit créée à leur égard. Par la suite, le Conseil du Trésor a procédé à des enquêtes comportant des entrevues et des évaluations, au sujet des fonctions accomplies par les agents de douanes. Les descriptions données par les personnes interrogées à propos de leurs responsabilités et de l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires dans des situations où le jugement du décideur prend une importance considérable, se sont révélées particulièrement intéressantes. Cela dit, il est permis de se demander si les fonctionnaires auraient été aussi francs en ce qui concerne l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires si les entrevues n'avaient pas eu lieu dans le cadre d'un processus mettant en jeu leurs propres intérêts, mais avaient seulement été tenues, par exemple, aux fins d'une enquête de la Commission de réforme du droit. Quoi qu'il en soit, le problème de la classification a finalement été résolu en 1974, après que le Conseil du Trésor eut modifié le système de classification et les critères applicables, de façon que le groupe de l'administration des programmes inclue désormais les agents de douanes et d'immigration de niveau CR5, CR6 et CR7 du groupe des commis aux écritures et aux règlements. Les conditions minimales de candidature tiennent à la formation académique. Il n'est fait aucune mention de la nature de la formation professionnelle, bien que la description des fonctions soit assez redoutable : perception d'impôts et d'autres sommes du public; examen ou évaluation de personnes ou de marchandises entrant au Canada ou en sortant, et prise des mesures nécessaires pour assurer le respect de la loi et des règlements concernant ces personnes ou marchandises. Voir Canada, Conseil du Trésor, 1974. Outre les lois portant exclusivement sur les douanes et l'accise, les agents de douanes sont chargés d'appliquer certaines dispositions d'un grand nombre d'autres lois. Bien que les questions relevant du ministère présentent un intérêt élevé pour le public, on peut à juste titre frémir en imaginant toutes les mesures ponctuelles prises pour assurer l'observation.

le mandat d'un organisme et les objectifs qui sont effectivement visés en pratique. Nos études empiriques ont fourni certaines données sur la conduite réelle des administrateurs et sur les raisons qui la fondent. Nous avons ainsi pu cerner avec précision quelques-unes des questions essentielles concernant la réalisation des objectifs publics. Quelle conduite les administrateurs adoptent-ils? Comment déterminent-ils leurs priorités? Quel est le rapport entre leurs fonctions et la réalisation des objectifs poursuivis? Quelle est l'incidence — positive ou négative — des moyens dont ils peuvent user, sur l'efficacité et l'équité de leur action? Quels sont les rapports entre les activités du personnel de l'organisme et celles des autres intervenants gouvernementaux œuvrant dans le même domaine? Comment les fonctionnaires choisissent-ils, parmi les administrés, ceux qui feront l'objet d'une attention particulière (surveillance, etc.)? Quelle est l'expérience et la formation requises pour l'exécution de fonctions données? Quelles normes de conduite professionnelle devraient régir les relations avec les administrés? Dans quelle mesure le personnel devrait-il rendre compte aux supérieurs de la façon dont il exerce ses fonctions? Quel rôle devrait-il jouer dans telle ou telle situation? Vu l'insuffisance des ressources, de quelle façon la répartition des fonctions et des responsabilités peut-elle assurer le maintien de relations suivies et efficaces avec les administrés? De quels pouvoirs discrétionnaires les fonctionnaires subalternes devraient-ils être investis dans des domaines touchant les droits des entreprises et des citoyens? Quelle attitude l'administrateur devrait-il adopter dans ses rapports avec les administrés relevant de son secteur d'activité?

Voilà quelques-unes seulement des questions que soulève l'action administrative quant au processus de réalisation des objectifs publics. D'autres seront aussi abordées dans les paragraphes suivants. Celles que nous venons d'énumérer se caractérisent toutefois par leur pertinence générale et, partant, ne doivent jamais être perdues de vue.

II. Les composantes de l'action administrative quant à la poursuite des infractions réglementaires

Par «poursuite des infractions réglementaires», nous entendons ici le fait pour l'Administration, de tenter d'interdire ou de restreindre certaines conduites en recourant aux dispositions législatives impératives dont la violation est susceptible de sanction, mais qui ne ressortissent pas au droit criminel. Il s'agit d'infractions pouvant donner lieu à une sanction pécuniaire ou autre (l'emprisonnement, par exemple). Pour qu'une peine puisse être imposée, il faut qu'un administrateur ou un tiers (un poursuivant privé, par exemple) engage une action judiciaire (en d'autres termes, qu'il présente une dénonciation); l'organisme compétent décide alors si le fait imputé constitue une infraction et, le cas échéant, de quelle peine devrait être frappé le contrevenant.

Les poursuites sont fréquemment exercées de concert avec la mise en œuvre d'autres moyens; constitue par exemple une infraction le fait d'exploiter une entreprise de diffusion sans être titulaire d'une licence (*Loi sur la radiodiffusion*, par. 29(3)). De même, l'Administration fédérale, tout en cherchant à restreindre l'émission d'effluents par les usines de papeterie au moyen de dispositions impératives, offre des subventions à celles qui se doteront d'appareils antipollution en se modernisant. Or, certains conflits et chevauchements risquent de survenir lorsque les poursuites sont exercées concurremment à d'autres moyens de régulation (persuasion, permis, mesures d'incitation financière). Pour les fins de la discussion, nous étudierons les mécanismes de poursuite indépendamment des autres, bien qu'en réalité, ils y soient souvent intimement liés.

Les trois grandes composantes de l'action administrative quant à la poursuite des infractions sont la recherche de l'information, l'application de la loi et les négociations informelles. Nous examinerons chacune de ces composantes à partir du point de vue des administrateurs, des administrés et des tiers.

A. La recherche de l'information

Le processus de poursuite des infractions, pour être efficace, suppose une recherche constante d'information sur la situation de chacun des administrés par rapport aux normes instituées dans un régime donné. L'Administration recourt à ses propres systèmes d'information de même qu'à ceux des tiers, dans le processus de réalisation des objectifs publics. Les administrés eux-mêmes constituent souvent la source d'information la plus importante sur leur propre conduite.

Parmi les administrateurs, certains fonctionnaires sont chargés spécifiquement de recueillir des données sur la conduite des entreprises du secteur privé : on les désigne habituellement par le nom d'«inspecteurs», d'«enquêteurs», d'«équipes de surveillance», etc. La loi leur confère souvent des pouvoirs de «perquisition et de saisie», qui leur permettent d'entrer dans certains lieux pour y inspecter les livres et les saisir (voir, par exemple, l'article 33.2 de la *Loi sur les pêcheries*; Webb, 1983, chapitre cinq). Le fait d'entraver le travail d'un administrateur constitue d'ailleurs une infraction (voir, par exemple, l'article 33.4 de la *Loi sur les pêcheries*). Au surplus, les fonctionnaires d'un ministère ou organisme peuvent parfois obtenir des renseignements sur les administrés auprès des autorités administratives des différents paliers de gouvernement ou de poursuivants privés (Webb, 1983, chapitre cinq).

La difficulté de ce travail de recherche d'information dépend de divers éléments : la disponibilité des données, l'immixtion nécessaire à leur obtention, la communauté d'objectifs entre l'administrateur et l'administré, les bénéfices escomptés par l'administré s'il met à la disposition de l'administrateur les données qu'il a en main, etc. Chose certaine, la recherche de l'information implique dans pratiquement tous les cas une immixtion dans les affaires des administrés, ce qui suscite un certain nombre de questions. Quelles sont les limites à ne pas dépasser, selon les lieux et les types d'activités? Qui devrait être autorisé à s'immiscer dans les affaires des administrés? Quelle est l'expérience et la formation que les fonctionnaires appelés à effectuer des perquisitions devraient avoir sur le plan technique? Devraient-ils également exercer d'autres fonctions, liées par exemple aux conseils et à la consultation? Quels pouvoirs connexes ou supplétifs (par exemple, le pouvoir de suspendre des certificats d'exploitation) devrait-on donner à ces fonctionnaires?

Il faut également tenir compte de la nécessité d'analyser les données recueillies. Dans certains cas, cette tâche s'avère relativement aisée et permet de constater sur-le-champ les contraventions. Par exemple, les inspecteurs n'ont aucune peine à discerner une bonne partie des contraventions aux normes régissant la navigabilité des avions. D'autres fois, en revanche, les choses sont plus compliquées : s'ils soupçonnent des infractions aux dispositions de l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries*, les fonctionnaires recueillent un échantillon des effluents de l'usine en cause, qu'ils diluent pour y placer des truites dont ils observent le comportement pendant une certaine période de temps; dans de telles conditions, il n'est évidemment pas facile de vérifier rapidement le bien-fondé des soupçons. L'analyse des informations se doit d'être très minutieuse, lorsque la conduite réglementée a un caractère continu. C'est ainsi qu'en matière de licences de

diffusion, par exemple, le contenu canadien des émissions de télévision est mesuré pour toute l'année et que l'analyse du contenu des émissions MF nécessite un classement laborieux pour chaque seconde de diffusion.

Lorsque l'Administration cherche à recueillir des renseignements sur la conduite des administrés, c'est avant tout leur utilité et leur véracité qui l'intéressent[59]. Il lui faut savoir non seulement si une infraction a été commise ou est sur le point de l'être, mais encore à quel moment elle risque de se produire, pour être en mesure de la prévoir et éventuellement prévenir les contraventions. Dans cette perspective, les administrateurs ont parfois le pouvoir de demander aux administrés de leur soumettre des plans et des études concernant leurs projets d'avenir (voir, par exemple, l'article 33.1 de la *Loi sur les pêcheries*).

Le processus de recherche de l'information intéresse directement les administrés à divers points de vue, dont les suivants :

La confidentialité : souvent, les administrés craignent la divulgation, dans le public et chez leurs concurrents, de certains renseignements concernant leurs activités et présentant un certain intérêt commercial. Et il peut arriver que dans le cours de négociations, les administrés adoptent des positions qui pourraient porter atteinte à leur réputation si elles étaient rendues publiques. Du reste, l'adoption de lois relatives à l'accès à l'information est susceptible d'intensifier les craintes des administrés à ce sujet.

Les frais en temps et en argent : La qualité et le volume des renseignements que l'on exige de l'administré peuvent éventuellement lui coûter cher en temps et en argent (Dunning, 1982). Le problème est particulièrement grave pour les entreprises assujetties à plusieurs régimes différents (santé et sécurité au travail, relations de travail, protection de l'environnement, sécurité des produits de consommation).

Les fouilles, les perquisitions et les saisies : D'après l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, «chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives». Le terme «abusives» n'a pas encore été défini de manière précise, mais il est certain que les pratiques établies en la matière devront être révisées et modifiées à la lumière de la Charte (voir Reid et Young, 1985).

On voit donc que la nécessité pour l'Administration d'obtenir des renseignements détaillés sur la conduite des administrés s'oppose dans bien des cas au souci de rentabilité de ces derniers.

Du point de vue des tiers, c'est la question de l'*accessibilité* qui, dans ce domaine, se situe au premier plan. Comment peuvent-ils obtenir des informations sur les activités de tel ou tel administré? Comme on l'a vu, en effet, tant les administrateurs que les administrés invoquent couramment la confidentialité de leurs rapports. La nouvelle *Loi sur l'accès à l'information* peut sans doute aider les tiers à prendre connaissance des activités de l'Administration ou des administrés, mais le problème des coûts et de l'interprétation des renseignements obtenus demeure. Dans bien des cas, cette interprétation exige en effet des analyses complexes et coûteuses. Le manque de ressources financières empêchera donc parfois les tiers de participer de façon significative à la poursuite des infractions réglementaires.

---

59. Il en est ainsi même des renseignements obtenus de l'administré lui-même. Dans l'affaire *R.* v. *Suncor*, p. 285, un administré a soutenu que les renseignements qu'il avait fournis par suite d'une demande à cet effet n'étaient pas exacts, et que par conséquent, les accusations devaient être rejetées.

B. L'application de la loi

Pour le profane, le processus d'application de la loi en ce qui concerne les infractions paraît sans doute relativement simple : il s'agit d'abord de déterminer si l'administré a violé la loi puis, le cas échéant, d'intenter des poursuites. En réalité, cependant, les choses sont loin d'être aussi simples. Bien des contraventions décelées ne donnent pas lieu à une poursuite. Au contraire, plusieurs administrateurs préfèrent recourir à des méthodes moins formalistes (la négociation, les avertissements, la persuasion) pour assurer l'observation des normes. Le manque de preuves de la contravention, les doutes quant à la valeur des poursuites en tant que moyen d'action, les craintes soulevées par le caractère public et formaliste du processus judiciaire, toutes ces raisons sont avancées pour justifier la décision de l'administrateur de ne pas intenter de poursuite.

Les préoccupations face au processus de poursuite varient d'un intervenant à l'autre. Pour l'administrateur, c'est l'exercice des pouvoirs discrétionnaires qui soulève les plus grandes difficultés : *quand* doit-on recourir aux moyens d'action coercitifs dans un contexte jusque là informel? Les administrés, bien que préoccupés eux aussi par cette question, sont plus intéressés par l'*uniformité* et la *stabilité* des décisions relatives au déclenchement des poursuites. Les tiers, quant à eux, se préoccupent beaucoup plus du problème préliminaire de leur *participation* au processus que de toute autre chose; cette participation peut prendre la forme d'une plainte ou d'une poursuite privée, mais elle est très limitée en ce qui concerne la décision de l'administrateur d'intenter ou non une poursuite. On trouvera dans les lignes qui suivent une étude de ces divers aspects.

Au Canada, l'Administration n'est pas obligée de poursuivre chaque contrevenant qu'elle identifie, à moins que la loi n'énonce le contraire de façon explicite (Williams, 1956; Burns, 1975, p. 293). Au contraire, les administrateurs ont discrétion quant au moment et aux modalités d'application de la loi. Ils peuvent décider d'appliquer la loi de façon sélective, en n'intentant des poursuites qu'en réponse à des contraventions d'un type particulier (Evans *et al.*, 1980, p. 792-826).

Plusieurs motifs peuvent inciter certains administrateurs à ne pas intenter de poursuite. Ces derniers peuvent douter de la compétence technique des tribunaux dans un secteur donné (et donc craindre les acquittements ou les sentences réduites). Les poursuites sont aussi trop lentes et coûteuses pour certains. D'autres administrateurs seront réticents à donner juridiction sur un administré aux tribunaux, lorsqu'ils ont des rapports quotidiens avec celui-ci. Une poursuite judiciaire peut, dans cette perspective, affecter des rapports jusque-là positifs et harmonieux. Les poursuites sont par nature publiques et empreintes de formalisme, ce qui peut être contraire au souhait des administrateurs. Ces derniers ont parfois des doutes sur les connaissances, l'intérêt et la compétence des avocats du ministère public. Et même si une condamnation est prononcée, certains administrateurs demeurent sceptiques face aux effets de la poursuite sur l'administré en cause ou sur l'ensemble des entreprises concernées. L'administrateur pourra craindre, par ailleurs, de froisser les autorités provinciales; dans les cas où les deux paliers de l'Administration exercent une compétence conjointe, les ministères concernés s'entendent parfois pour ne pas intenter de poursuites. Plusieurs administrateurs voient donc leur rôle avant tout comme celui d'un conciliateur; la poursuite des infractions devient alors un moyen d'action ultime.

La décision d'intenter ou non une poursuite se fonde sur de nombreux éléments : le comportement de l'entreprise soupçonnée de contravention, les efforts qu'elle déploie pour corriger la situation, la disposition du tribunal à condamner des entreprises pour le

type d'infraction en cause, le poids de la preuve, la probabilité qu'une autre autorité (la province ou un autre organisme fédéral) exerce une action ou la préférence des administrateurs à cet égard[60]. Dans les poursuites en vertu des dispositions de la *Loi sur les pêcheries* portant sur la pollution des cours d'eau par les usines de papeterie, par exemple, les administrateurs peuvent prendre en considération les éléments suivants : (1) les tribunaux ont jusqu'ici hésité à condamner les usines polluantes ou à leur imposer des peines sévères; (2) il est difficile de démontrer les effets toxiques des effluents quand il ne s'agit pas de doses mortelles; (3) les provinces ont adopté leurs propres dispositions législatives en la matière et, en vertu d'ententes administratives, sont habituellement considérées comme les principaux intervenants à l'égard de l'application des lois fédérales et provinciales; (4) il existe des conflits entre divers organismes fédéraux quant à savoir qui a l'initiative des poursuites; (5) un grand nombre d'usines de papeterie bénéficient à l'heure actuelle de subventions provinciales et fédérales en vue de la modernisation de leurs installations, ce qui devrait contribuer à ramener la pollution des cours d'eau à un niveau acceptable; (6) nombre d'entre elles ont conclu des ententes officieuses avec l'Administration fédérale; on leur permet de contrevenir pendant une certain temps encore aux normes sur les effluents, en exigeant qu'elles s'engagent à s'y conformer à long terme (Webb, 1983, chapitre cinq; voir *infra*, section C).

La loi est en général imprécise quant aux principes régissant la décision d'intenter ou non des poursuites. La *Loi sur les pêcheries*, par exemple, n'est d'aucun secours en ce qui concerne le dilemme «protection des emplois ou protection de la vie aquatique»; elle semble exiger que l'on poursuive tous les contrevenants, sans égard aux autres considérations. Sous ce rapport, quelques lois canadiennes prévoient un processus plus sophistiqué : elles obligent expressément les administrateurs à envisager le recours à d'autres moyens d'action (al. 4*c*) du *Ministry of Forests Act* de Colombie-Britannique), ou encore permettent la conclusion d'ententes administratives entre les autorités fédérales et provinciales et en définissent le cadre (art. 25 de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*). La précision législative ne va donc pas nécessairement à l'encontre de la tradition canadienne en matière de rédaction des lois. Lorsque les objectifs poursuivis et les moyens à utiliser pour les réaliser sont énoncés de manière relativement précise dans la loi, les administrateurs ont une bien meilleure idée de la façon dont il convient d'appliquer les dispositions relatives aux infractions; partant, ils exercent alors leurs fonctions en toute confiance, sachant que leur action est cautionnée par la loi. De même, les administrés et les tiers comprennent alors mieux l'incidence de la réalisation des objectifs publics sur leurs activités[61].

---

60. Dans son étude de l'exercice concret de la discrétion quant au déclenchement des poursuites, Rabin (1972) a constaté que les procureurs américains cherchent toujours à augmenter ou à maintenir une proportion élevée de condamnations dans les dossiers dont ils sont chargés, puisque cela constitue un facteur important dans l'appréciation de leur rendement. Il a également révélé que la décision de poursuivre un contrevenant donné dépend de l'une ou, le plus souvent, d'une combinaison des considérations qui suivent : (1) la charge de travail; (2) l'ampleur de l'infraction; (3) le caractère criminel attaché par les tribunaux à l'infraction; (4) les caractéristiques particulières du contrevenant; (5) l'existence d'autres sanctions possibles; (6) la suffisance de la preuve; (7) l'égalité de traitement entre les administrés; (8) l'influence des groupes de pression. Bien qu'elle ne manque pas d'intérêt, l'analyse de Rabin n'embrasse pas le contexte plus large de la réalisation des objectifs publics. De fait, Rabin admet que, ayant limité la portée de son étude aux moyens d'action coercitifs, il n'a pas tenu compte des autres formes de l'action administrative comme la révocation des permis, parce qu'il ne les a pas abordées dans le cadre de son étude.

61. Les questions soulevées ne portent pas sur les droits des parties privées, qu'il s'agisse d'administrés ou de tiers. De même, les questions de l'élaboration des objectifs publics et des différentes solutions possibles débordent le cadre du présent document.

Comme on l'a mentionné plus haut, la préoccupation principale des administrés réside dans l'uniformité et la stabilité de l'application de la loi, d'une période à l'autre et d'un cas à l'autre. Les administrés doivent généralement planifier et déterminer les coûts de leurs activités à long terme. Il est évident que des variations constantes dans l'application de la loi peuvent donc causer un tort considérable dans plusieurs cas. D'autre part, le principe de l'égalité devant la loi consacré par l'alinéa 1*b*) de la *Déclaration canadienne des droits* et le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* peut peut-être, cela n'est pas encore sûr, être invoqué à l'encontre d'une application sélective ou au hasard de la loi. En théorie du moins, ces dispositions appuient cette idée, mais aucun tribunal ne s'est encore prononcé sur la question. L'Administration a récemment pris des mesures pour centraliser et uniformiser l'exercice de pouvoirs discrétionnaires en matière d'engagement de poursuites[62], en prévision de l'application du paragraphe 15(1) de la Charte.

L'expérience américaine tend à démontrer que si le ministère public parvient à justifier rationnellement sa ligne d'action en ce qui a trait à l'engagement de poursuites, la validité pourra en être reconnue[63]. Aux États-Unis, les tribunaux ont déclaré qu'on ne peut soulever en défense le fait que d'autres personnes sont demeurées impunies après avoir commis la même infraction[64]. Le droit américain ne coïncidant toutefois pas parfaitement avec les règles canadiennes à ce sujet, toute comparaison est difficile et risquée.

La participation à l'application de la loi est la préoccupation principale des tiers. Ces derniers exigent souvent des explications lorsque des contrevenants ne sont pas poursuivis. S'ils sont insatisfaits de ces explications, les tiers intentent parfois des poursuites privées. Ce phénomène s'est intensifié récemment. D'autre part, les modalités de la participation des tiers à l'application de la loi varient d'un contexte à l'autre. Dans certains cas, les administrateurs doivent, de par la loi, divulguer les informations relatives aux administrés qui ne sont pas poursuivis pour les infractions qu'ils ont commises (Gibson, p. 47). Dans d'autres cas, les tiers ne sont pas autorisés à intenter des poursuites sans avoir obtenu au préalable le consentement du procureur général (voir, par exemple, l'article 46 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*); parfois, en revanche, ce droit n'est restreint d'aucune façon (voir, par exemple, l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries*). Il arrive qu'une aide financière soit prévue pour inciter les tiers à déposer une plainte susceptible de donner lieu à des poursuites, ou à intenter eux-mêmes une action[65]. Leur participation à l'étape de l'application de la loi entraîne des conséquences diverses, et peut être considérée sous plusieurs angles. D'un côté, les poursuites intentées par les tiers peuvent représenter un moyen de contrôle propre à garantir que les autorités admi-

---

62. Ainsi, en raison, d'une part, des critiques du public envers la façon arbitraire dont la Couronne applique la loi et, d'autre part, des effets escomptés de l'article 15 de la Charte, le gouvernement fédéral a établi des normes pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire à l'endroit de toutes les personnes accusées d'importation illégale de drogues. Voir M. Strauss, «Move to Standardize Drug Importing Prosecutions», *The Globe and Mail*, Toronto, 10 janvier 1985, p. B9.

63. Il se pourrait que l'exercice de la discrétion de déclencher des poursuites ne devienne inconstitutionnel que dans la mesure où il équivaut à une discrimination à l'endroit des personnes poursuivies, lorsque l'autorité poursuivante n'a pas l'intention de procéder par la suite à une mise en application à caractère général. Par contre, les poursuites exemplaires engagées en vue d'un effet de dissuasion générale ne contreviendraient pas à la Charte. Voir *People* v. *Utica Daw's Drug Co.*

64. *Oyler* v. *Boles*; *People* v. *Gray*.

65. Voir, par exemple, le *Règlement sur les amendes et le produit des confiscations* établi en vertu de la *Loi sur les pêcheries*; de même, en ce qui a trait à la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (voir de façon générale Webb, 1983, chap. cinq).

nistratives ne perdent pas leur «enthousiasme» à l'égard du déclenchement de poursuites. Ce peut être aussi une excellente façon de porter les infractions à l'attention des administrateurs, des administrés et du grand public. Mais d'un autre côté, l'exercice de poursuites privées risque dans certains cas de venir perturber une stratégie de répression sélective. Ultimement, le gouvernement a le pouvoir de suspendre les procédures intentées par des citoyens, mais cette pratique demeure rare à cause des répercussions politiques susceptibles d'en découler (Webb, 1983, chapitre cinq). En réalité, les poursuites par les tiers ne sont souvent qu'un mauvais substitut à la participation antérieure du public au processus de réalisation des objectifs publics; lorsque les tiers peuvent prendre part à l'élaboration des règles et aux négociations, ils sont plus disposés à appuyer la stratégie d'application de la loi choisie par l'Administration.

C. Les négociations sans caractère officiel

Même si les textes créant des infractions réglementaires ne le laissent habituellement pas transparaître, la poursuite des infractions et la recherche de l'information s'accompagnent fréquemment d'une bonne part de négociations sans caractère officiel. On trouve de bons exemples de ce fait dans l'application de la *Loi sur les pêcheries* et du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* : les autorités négocient avec les entreprises des délais pour l'observation des normes et les provinces concluent des ententes administratives avec le gouvernement fédéral (voir Webb, 1983, en particulier le chapitre cinq). De telles négociations, ainsi que les ententes officieuses auxquelles elles donnent lieu, résultent, en partie du moins, de l'imprécision ou du simplisme des dispositions législatives au sujet du processus de réalisation des objectifs publics. Car en fait, c'est parfois à l'administrateur et à l'administré qu'il incombe d'élaborer les véritables «règles du jeu». Il est peut-être impossible de faire exécuter des ententes de ce type par la voie judiciaire; elles peuvent donc créer une atmosphère de secret, les administrateurs étant dans l'impossibilité de justifier leur action au regard de la loi. Et dans de tels cas, les relations entre les tiers et les intervenants sont d'autant plus complexes : le caractère officieux des relations entre administrateurs et administrés risque d'exclure toute participation d'autres personnes. En dernier ressort, les poursuites privées permettent éventuellement de faire échec à ce caractère officieux mais risquent du même coup d'avoir un effet destructeur sur le climat des rapports entre les intervenants.

Le simple fait de reconnaître l'existence de négociations au sujet d'infractions est parfois difficile pour les avocats de l'Administration. Leurs opinions préconçues sont parfois ancrées tellement profondément qu'ils peuvent tout ignorer des importantes discussions en cours. Ainsi, au cours d'une réunion que nous avons eue avec certains fonctionnaires, un avocat principal qui niait l'existence de négociations entre son ministère et les administrés s'est fait contredire sur-le-champ par d'autres fonctionnaires, selon qui pratiquement toutes les étapes — formulation des normes, définition des objectifs, délais consentis pour l'observation, etc. — faisaient au contraire l'objet de négociations. Il est essentiel de définir des principes directeurs régissant les activités des administrateurs, y compris la négociation, dans le processus de réalisation des objectifs publics. Ces principes peuvent être insérés dans la loi ou dans des directives internes à l'intention des administrateurs. Il existe de nombreuses illustrations de telles directives internes dans les manuels, circulaires, etc. Ces documents contribuent à une saine gestion; ils démontrent la volonté du gouvernement d'éliminer les sources d'incertitude. La Commission, bien qu'elle approuve le recours à ce moyen, est consciente des difficultés qu'il soulève. Plus spécifiquement, quelle est la nature juridique de ces documents? Ont-ils force obligatoire

à l'égard des administrés, des administrateurs ou de l'Administration? Devraient-ils être distribués à grande échelle? Ces documents devraient-ils être intégrés à la structure juridique en cause? Ces questions, bien que pertinentes dans le contexte de la réalisation des objectifs publics, dépassent les limites du présent document.

III. Les composantes de l'action administrative quant aux mesures d'incitation financière

L'expression «mesures d'incitation financière» désigne les avantages financiers destinés à encourager une conduite : dégrèvement fiscal, subvention, prêt à taux d'intérêt réduit, etc. Chaque type de mesure d'incitation présente des caractéristiques propres quant aux activités qui y sont liées, mais nous nous en tiendrons ici à des considérations aussi générales que possible. L'Administration recourt simultanément aux programmes d'incitation financière et à d'autres techniques; par exemple, Téléfilm Canada offre des subventions aux producteurs de films canadiens pendant que le CRTC limite, par l'application d'un régime d'attribution de licences, le nombre d'émissions de télévision d'origine étrangère (Clifford, 1983). Dans de telles conditions, on ne s'étonnera pas de constater des chevauchements dans l'action administrative, voire même des conflits.

Les trois grandes composantes de l'action administratives quant aux mesures d'incitation financière sont la négociation, l'application des ententes et la recherche de l'information.

A. La négociation

Seules les mesures d'incitation à caractère fiscal sont normalement appliquées mécaniquement. Dans les autre cas, il y a habituellement une phase de négociation conduisant à la signature d'une entente entre l'administrateur et l'administré. Dans le cadre du Programme de modernisation des usines de pâtes et papiers, par exemple, les autorités fédérales et provinciales et l'administré en cause discutent la nature de la modernisation nécessaire; si le projet est approuvé, l'administré reçoit une subvention du gouvernement (Webb, 1983, chapitre sept). Les négociations menées par le SPE ont souvent une portée considérable et touchent des sujets variés : diverses solutions sont envisagées par plusieurs organismes administratifs et représentants des sociétés concernées. Pour les administrateurs, il s'agit avant tout de veiller à ce que les mesures de modernisation soient les plus pratiques et les plus efficaces au regard des objectifs poursuivis : la protection de l'environnement, l'économie d'énergie et l'utilisation de main d'œuvre et de matériaux canadiens. Quant aux administrés, c'est avant tout le coût de la modernisation et la productivité qui importent pour eux. Les négociations portent sur plusieurs aspects techniques et il faut parfois des mois avant qu'une entente en bonne et due forme soit conclue. Pour que les administrateurs soient en mesure de déterminer rationnellement quel type de subvention sera le plus efficace, il leur faut en effet connaître les mécanismes de fonctionnement de l'usine presque aussi bien que les administrés eux-mêmes.

Les tiers ne participent généralement pas à ces négociations : leurs connaissances techniques et leurs ressources insuffisantes les empêchent souvent d'intervenir d'une

manière efficace. D'autre part, si les administrés tiennent à «en obtenir le plus possible pour leur argent», ils s'attendent normalement aussi à ce que chacune de leurs propositions soit étudiée attentivement et à ce que les fonds engagés soient répartis de façon équitable. Ils souhaiteraient donc obtenir à l'avance une description des critères à partir desquels leurs propositions seront jugées, pour pouvoir modifier leurs projets en conséquence et les défendre. Ils voudraient aussi savoir quel sort est réservé aux demandes présentées par les autres entreprises concernées. Or lorsque les critères ne sont pas explicitement énoncés dans la loi qui prévoit les mesures d'incitation financière, rien ne semble contraindre les administrateurs à divulguer ces renseignements. Leur action est largement discrétionnaire. Et la loi ne donne pas beaucoup d'occasions aux tiers et aux administrés d'exiger que l'on fasse preuve d'équité en de semblables circonstances.

B. L'application des ententes

Lorsqu'un administré s'engage à prendre certaines mesures en contrepartie d'une subvention de l'État et qu'ensuite il omet d'exécuter ses obligations, diverses réactions sont possibles de la part des administrateurs. Ils peuvent renégocier l'entente, si cela n'est pas déraisonnable. Ils peuvent chercher à obtenir soit l'exécution en nature des engagements, soit des dommages-intérêts à titre de réparation pour la violation de l'entente[66] (Webb, 1983, chapitre sept). Ils peuvent aussi tout simplement décider de fermer les yeux. Contrairement à ce qui se passe dans les régimes fondés sur des prescriptions de nature coercitive, où les poursuites privées sont habituellement possibles, les concurrents et les tiers ne semblent pas disposer de recours juridiques précis pour faire respecter les dispositions de telles ententes en cas d'inaction des administrateurs. En fait, ni les lois ni les règlements qui établissent les programmes d'incitation financière ne prévoient normalement de mécanismes permettant la participation des concurrents et des tiers dans la mise en œuvre.

C. La recherche de l'information

D'une manière générale, les renseignements fournis par l'administré au cours des négociations en vue de la conclusion d'une entente ou en conformité avec les dispositions de celle-ci varient selon la nature du programme d'incitation financière. Dans la pratique, les administrateurs et les administrés tiennent pour confidentielles les informations qu'ils s'échangent (de la même façon que s'il s'agissait d'un contrat en droit civil). Des dispositions expresses rendent toutefois obligatoire dans certains cas la divulgation de renseignements. Les tiers semblent donc n'avoir que très peu accès aux renseignements pertinents et les ententes ne comportent habituellement aucune disposition à ce sujet. Il est peu vraisemblable qu'un tribunal donne à celles-ci une interprétation qui rendrait possible la divulgation de ces informations aux tiers. Tout comme lors des poursuites et de la négociation, les tiers semblent être oubliés en ce qui concerne la divulgation d'information relative aux ententes conclues dans le cadre de programmes d'incitation.

---

66. Dans les milieux juridiques canadiens, on ne s'entend pas sur la question de savoir si les mesures d'incitation financière en vue de la modernisation peuvent être assimilées à des «contrats» et, partant, si les recours applicables en matière contractuelle peuvent être utilisés.

IV. Les composantes de l'action administrative quant à l'attribution des permis

Un permis donne à son titulaire l'autorisation de faire ce qui autrement serait illégal. Sa durée étant limitée, l'autorité responsable jouit en théorie d'un pouvoir considérable pour influer sur le comportement des personnes concernées (Williams, 1967; Street, 1975). Dans ce domaine, l'Administration, les administrés et les tiers exercent les activités les plus diverses qui ne peuvent être sorties de leur contexte et isolées des autres formes que prend l'action administrative dans le même secteur. Précisons à cet égard que la diversité d'activités est plus marquée dans certains régimes que dans d'autres.

L'octroi d'un permis marque le début d'un cycle de relations juridiques qui conduit normalement à une demande de renouvellement. Au cours de cette période, les autorités compétentes doivent obtenir des renseignements sur la conduite du titulaire, qui leur permettront, après analyse, de déterminer la conformité de celle-ci aux dispositions législatives pertinentes et aux conditions régissant le permis. L'Administration décidera ensuite de la ligne de conduite à adopter, dans les limites prévues par la loi. En principe, la contravention aux conditions du permis, lorsqu'elle est constatée, peut entraîner la suspension ou la révocation. Dans certains régimes, le renouvellement est du reste impossible après une telle constatation, et certains permis sont effectivement suspendus ou révoqués dans cette situation. Dans d'autres régimes, cependant, il est rare que l'autorisation gouvernementale soit retirée, même lorsque les autorités constatent que le titulaire ne se conforme pas aux conditions auxquelles le permis est assujetti. C'est ce dernier cas qui a fait l'objet de notre recherche sur le CRTC (Clifford, 1983), et que nous prendrons pour exemple dans notre étude sur les activités des intervenants.

Bien des facettes de la relation entre l'Administration et les administrés font l'objet de négociations, qu'il s'agisse de règles de base (conditions du permis et réglements) ou encore des formes de contraventions tolérées et des délais fixés pour la modification d'un comportement donné. Les tiers ne peuvent jouer qu'un rôle très restreint à cette étape, sauf en ce qui touche la définition officielle des objectifs et des normes.

C'est à l'étape de la demande de permis que se déroulent les négociations officielles. Dans certains régimes, l'autorité concernée rend les décisions individuelles à l'occasion d'audiences publiques. Cette façon de faire est indiquée lorsque l'objet de la discussion intéresse les tiers et que des changements d'orientation sont en cours. Les audiences permettent alors aux entreprises concurrentes comme aux tiers d'intervenir de manière officielle. Cela est important lorsque les intérêts des tiers ne sont touchés que de manière indirecte et que le recours civil est de ce fait normalement exclu.

Dans certains régimes, l'attribution et la suspension des permis peut avoir lieu sans qu'une audience publique ne soit tenue. Lorsque les retards suscités par le recours à l'audience publique sont susceptibles d'augmenter les risques de préjudice pour des tiers ou que l'objectif poursuivi n'attire pas beaucoup l'attention du public, les fonctionnaires peuvent exercer une discrétion importante quant à la suspension. Ainsi, les inspecteurs de l'ACTA, au ministère des Transports, sont autorisés à suspendre des permis afin d'empêcher une entreprise de faire voler ses appareils lorsqu'ils constatent une infraction aux normes de sécurité (Dagenais, 1983). De même, en ce qui concerne l'application, par le ministère des Communications, des dispositions de la *Loi sur la radio*, la réglementation a aboli tout droit permanent à la licence (C.R.C., chap. 1372, art. 20) et rien n'empêche l'Administration de prendre des décisions sans tenir d'assemblées publiques, sans doute à cause de la nature non controversée de l'objectif poursuivi.

Les négociations entre le titulaire d'un permis et l'organisme responsable peuvent aussi revêtir un caractère ponctuel : on tentera de s'entendre sur l'attitude qu'adopteront les autorités dans telle ou telle éventualité (par exemple, un événement susceptible de bouleverser la programmation prévue). La détermination de l'origine canadienne des émissions de télévision, par exemple, s'effectue couramment au moyen d'ententes entre le personnel du CRTC et les diffuseurs (Clifford, 1983). De toute évidence, les tiers sont exclus de ces négociations.

Les organismes responsables, pour obtenir des renseignements sur la conduite des titulaires de permis, ont recours à leur propre personnel (inspection, enquêtes, surveillance) et à celui d'autres autorités agissant comme leurs mandataires (police, autres ministères); ils comptent également sur les titulaires eux-mêmes (à qui l'on peut imposer des obligations à cet égard) et sur les tiers (concurrents, auditoire, etc.). L'attitude de l'Administration pourra varier selon la source d'information. Ainsi, lorsque les renseignements dont disposent les autorités concernées ont été obtenus uniquement par leurs propres fonctionnaires, elles attendront parfois la demande de renouvellement du titulaire pour réagir. En revanche, lorsque des concurrents ou des tiers ont porté plainte, elles auront peut-être davantage tendance à réagir immédiatement[67]. Lorsqu'un organisme menace de mettre fin à un permis, il peut arriver que des tiers manifestent leur appui au titulaire récalcitrant. Tous ces éléments peuvent influer concrètement sur l'attitude adoptée par les administrateurs. En matière de radio MF, par exemple, les plaintes portées par certains diffuseurs contre des concurrents à qui ils reprochaient de contrevenir aux conditions de leur licence ont eu une incidence marquée sur l'élaboration des règlements et sur leur application en général. Et lorsque le CRTC a refusé le renouvellement de certaines licences de radio MF, l'appui manifesté par les tiers aux diffuseurs concernés a joué un rôle dans la décision d'accorder de nouvelles licences aux entreprises en cause.

Dans certains domaines, il existe des pratiques sur lesquelles tout le monde s'entend («méthodes techniques reconnues, entretien approprié, procédure de laboratoire standard, aménagements sanitaires corrects», etc.). Si un inspecteur estime que l'administré ne se conforme pas à la norme, il tentera de l'amener à modifier sa conduite, pourvu que l'administré ne soit pas de mauvaise foi; en revanche, s'il conclut à la mauvaise foi, il pourra recourir aux sanctions disponibles comme les poursuites ou la suspension de permis.

Périodiquement, les titulaires soumettent aux autorités concernées des rapports sur leurs activités. L'Administration compare alors les informations que ces rapports contiennent aux renseignements qu'elle a obtenus elles-mêmes. Habituellement, le fait de ne pas présenter les rapports requis constitue une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Pour vérifier la fiabilité des renseignements fournis par les titulaires, les autorités peuvent dans une certaine mesure recourir à leurs propres sources d'information, mais cela pose parfois des problèmes considérables sur le plan des ressources. Dans le domaine de la diffusion, il est facile d'obtenir les données requises car elles sont transmises sur les ondes, mais dans d'autres cas, il faut pour obtenir de l'information s'immiscer dans les affaires des entreprises. Or, de telles immixtions ne sont pas sans soulever des difficultés juridiques épineuses vu les garanties sanctionnées à l'article 8 de la Charte.

L'analyse des données concernant la conduite du titulaire nécessite la mise en œuvre de ressources considérables. Dans le cas des licences relevant du CRTC, les diffuseurs

---

67. Au cours d'une enquête sur la sécurité aérienne, par exemple, on a constaté qu'en l'absence de plainte du public, les administrateurs locaux éprouvaient des difficultés lorsqu'ils tentaient de suspendre le permis d'un détenteur qui ne satisfaisait pas aux normes de sécurité.

fournissent des appréciations de leur propre conduite en ce qui concerne les exigences liées au contenu canadien. Après s'être échangé leur analyse, le CRTC et le titulaire de la licence sont en mesure de négocier une entente au sujet de l'observation par ce dernier des prescriptions législatives. Ici encore, ce type de négociations privées, s'il atténue les risques de relations acrimonieuses et permet d'éviter la tenue d'audiences publiques interminables, écarte cependant la participation des tiers.

Mentionnons enfin que la diffusion de l'information joue aussi un rôle dans le processus d'attribution des permis; pour l'Administration, il s'agit du reste d'une activité de toute première importance. Cette diffusion peut toutefois s'effectuer d'une manière sélective, certains titulaires recevant beaucoup plus de renseignements que les autres. Du point de vue des particuliers, par ailleurs, l'une des conditions de l'efficacité des régimes d'attribution de permis réside dans la possibilité de connaître les exigences de la loi et la conduite des titulaires.

V. Les composantes de l'action administrative quant à la persuasion

Le terme «persuasion» désigne les divers moyens par lesquels l'Administration s'efforce de diffuser de l'information, de sensibiliser et de convaincre les administrés d'agir ou de ne pas agir, selon le cas. En anglais, on emploie aussi à l'occasion le mot *suasion* pour parler des tentatives, de la part de l'Administration, d'influer sur le comportement des intervenants du secteur privé, mais ce terme n'a sans doute pas une portée aussi large que le mot persuasion[68].

L'action administrative destinée à influer sur le comportement des intervenants du secteur privé par la persuasion joue un rôle important et a une portée très large[69]. Elle pose en outre de graves problèmes de nature morale et juridique[70]. Les illustrations discutées dans ce document sont principalement tirées de notre étude consacrée à la CCDP (Laberge, 1983). Bien que plusieurs des mesures de persuasion appliquées par cet organisme n'aient pas leur pendant direct dans les autres régimes, leur examen n'en demeure pas moins intéressant.

La CCDP recourt à la persuasion à diverses fins : elle veut mieux faire comprendre son rôle, sensibiliser les Canadiens aux droits de la personne et susciter leur participation à l'élaboration de ses objectifs. Depuis sa création, la CCDP reçoit régulièrement un

---

68. Voir, cependant, Stanbury et Fulton, 1984, qui divisent en six catégories les activités visées par le terme anglais *suasion*.

69. Du côté des administrés et des tiers, on peut à toutes fins utiles tenir pour une forme de persuasion tous les efforts déployés en vue d'influer sur le processus décisionnel de l'Administration.

70. Voir, par exemple, Stanbury et Fulton, 1984, p. 297 et s. : [TRADUCTION] «Les efforts de persuasion de l'Administration [en anglais, *suasion*] peuvent également être perçus comme immoraux dans les cas suivants : s'ils paraissent avoir été déployés de façon *discriminatoire* (par exemple, différentes personnes ou organisations sont traitées différemment dans les mêmes circonstances); si la persuasion s'effectue en *secret* (dans les cas où l'action de l'Administration susciterait la désapprobation générale si elle était accomplie ouvertement); enfin, s'il n'est pas clair que l'Administration a effectivement le droit d'imposer les sanctions qu'elle menace d'utiliser pour obtenir la collaboration des intéressés (ou encore si la menace d'imposition de ces sanctions constitue une violation des règles de justice naturelle)».

grand nombre de mémoires, de plaintes et de demandes d'aide ou de renseignements. D'après ses fonctionnaires, son action consiste essentiellement à fournir de l'aide, à écouter et à donner l'exemple. Son action relative à des cas spécifiques d'éventuelle discrimination lui permet du même coup d'accroître ses connaissances sur les problèmes qui se posent en matière de droits de la personne.

La CCDP organise des séances d'information de son propre chef, ou sur demande, et obtient ainsi des renseignements qui lui serviront principalement à deux fins : d'une part, réagir de manière ponctuelle aux plaintes et aux problèmes qui lui sont soumis et, d'autre part, définir ses objectifs et les adapter à l'évolution de la société. Il ne faut cependant pas confondre ce dernier objectif avec la formulation de normes. Les sessions d'information sont parfois consacrées à des problèmes qui n'intéressent qu'un auditoire particulier. Les commissaires ont également pris l'habitude d'assister à des conférences et à des réunions intéressant des catégories de citoyens telles que les personnes handicapées et les bandes indiennes. La Commission aura bien entendu tendance à prendre un ton davantage persuasif lorsqu'elle estime qu'une entreprise, ou encore un organisme administratif ou un ministère, pourrait faire de plus grands efforts en matière de promotion des droits de la personne.

Dans un domaine comme celui de la discrimination, le simple fait de suivre l'évolution de la situation constitue pour tous les intéressés une tâche considérable. Ainsi, un grand nombre d'entreprises semblent tout ignorer des dispositions relatives aux droits de la personne. Il est très difficile de sensibiliser la population à la loi dans ce secteur. Pour sa part, la CCDP cherche à maintenir la compétence de son personnel à l'aide de séances d'information et de programmes de recyclage.

La CCDP a entrepris en 1981 la tenue de séminaires pour promouvoir le droit à l'égalité. À l'origine, les réunions étaient destinées aux entreprises faisant l'objet de plaintes. Mais peu à peu, les séminaires ont pris un caractère davantage préventif; en insistant moins sur le caractère curatif de cette forme de persuasion, la Commission peut mieux employer ses ressources pour influer sur les attitudes et les conduites futures.

Malgré tous les efforts accomplis jusqu'à présent par la CCDP en matière de persuasion, il est permis de penser qu'elle pourrait faire davantage. Ses ressources ne sont toutefois pas suffisantes pour qu'elle puisse mener à bien sa mission de persuasion au moyen d'un programme d'éducation. Suivant les estimations des fonctionnaires de la CCDP, il faudrait, pour être efficace, tenir quinze séances d'information de deux jours dans chaque entreprise importante. Or, il s'agit là d'une tâche quasi impossible, étant donné le nombre considérable d'entreprises de grande taille et d'organismes publics relevant de la compétence de la Commission. Néanmoins, force est de constater l'importance de cette action de persuasion de la CCDP pour la réalisation des objectifs publics liés à la promotion des droits de la personne.

La persuasion vient habituellement s'ajouter à d'autres moyens d'action utilisés pour réaliser les objectifs publics. Ainsi, les audiences publiques offrent nombre d'occasions pour tenter de persuader les administrés d'adopter telle ou telle conduite. Lorsqu'il doit se prononcer sur des demandes de licences, par exemple, le CRTC a discrétion pour décider de tenir une audience publique ou non. Au moment des demandes de renouvellement ou de modification des conditions de la licence, les diffuseurs qui se présentent à l'audience sont interrogés par les commissaires et les avocats de l'Administration au sujet de leur conduite passée, de la demande elle-même, de leurs projets d'avenir et de leurs autres projets. Dans une audience publique, l'administré doit le cas échéant expliquer pourquoi il a contrevenu aux conditions de la licence et aux dispositions régissant le contenu des émissions. Par ailleurs, les bonnes intentions doivent être appuyées d'ana-

lyses financières, techniques et autres; on demande au titulaire, en public, de faire mieux et davantage. En un sens, donc, l'audience publique et les engagements des diffuseurs (promesse d'accomplir certaines choses, demandes de licence, certificats de «bonne conduite», etc.) devraient être considérés comme des mesures de persuasion. La persuasion, bien qu'elle s'inscrive alors dans une procédure empreinte de formalisme, peut donc prendre plusieurs formes : sanction au moment de l'audience publique, louanges et avertissements dans les avis et décisions publiées et bien sûr, sur le plan fonctionnel, comparaison des analyses faites des deux côtés, en ce qui concerne l'observation des normes. Certaines de ces activités sont sans doute plus efficaces que d'autres, mais il serait difficile de les analyser isolément au regard de ce critère. S'agissant d'un sujet relativement abstrait comme celui de l'origine nationale des émissions, on ne peut discuter l'observation des normes sans du même coup tenter de mesurer ce qui ne se mesure pas. Les intervenants discutent donc d'aspects du contenu qui demeurent imprécis; dans un tel contexte, la véritable question (soit la conciliation de la rentabilité et du caractère «public» de la diffusion) n'est abordée que de manière indirecte. S'il n'existe pas de véritable possibilité d'en arriver à un consensus sur cet aspect fondamental et encore moins d'inciter les diffuseurs à modifier leur conduite, les commissaires peuvent quand même recourir aux réprimandes au cours des audiences publiques. On peut se demander si, par une telle attitude, le CRTC ne tente pas simplement d'amener le public à croire à la réalisation des objectifs poursuivis (Trebilcock *et al.*, 1981).

Lorsqu'il a entrepris de réaliser ses objectifs concernant la radio MF, le CRTC, constatant que les diffuseurs ne se conformaient pas aux règlements et aux conditions énoncées dans les licences, a tenté de les convaincre gentiment de faire des efforts en ce sens. Et bien que de nombreux diffuseurs aient continué à contrevenir aux normes, les décisions rendues par le CRTC contenaient des louanges et des encouragements quant aux améliorations sur le plan quantitatif. Par la suite, des éléments importants de ces objectifs ont été abandonnés. Dans un contexte où les objectifs sont nouveaux ou changeants, la persuasion est appelée à jouer un grand rôle, tout simplement parce qu'il est sans doute inopportun de recourir aux sanctions disponibles.

Le SPE a lui aussi défini des objectifs officiels où l'accent est mis expressément sur la persuasion :

> On mettra l'accent ... sur les conseils, la persuasion et la diffusion de l'information, en vue d'exercer une influence sur l'action d'autres. (Canada, Ministère de l'Environnement, 1982)[71]

L'Administration divulgue parfois au public des renseignements relatifs aux poursuites intentées. Une telle publicité peut avoir des effets persuasifs sur l'entreprise concernée, sinon sur l'ensemble de l'industrie (Fisse et Braithwaite, 1983). Toutefois, nous nous méfions des effets incontrôlables de la publicité et du blâme social. Dans le cas par exemple des poursuites engagées en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, les fonctionnaires de la Commission estiment que la véritable sanction réside dans les conséquences de la publicité des faits relatifs à la poursuite[72]. Au ministère des Communications, on a recours à ce genre de publicité ainsi qu'à bien d'autres moyens de persuasion tels que les séminaires organisés à l'intention des fournisseurs et les brochures

71. Si notre étude du SPE ne traite pas des activités décrites dans le plan stratégique, c'est en grande partie parce que la mise en œuvre du plan ne faisait que commencer lorsque nous avons terminé nos recherches.

72. C'est ce que nous avons pu tirer d'entrevues effectuées auprès de fonctionnaires de la Commission de contrôle de l'énergie atomique.

explicatives. Toutefois, en ce qui concerne les stations terrestres (réflecteurs paraboliques destinés à capter les émissions diffusées par satellite), la publicité n'aurait pu être efficace, selon le personnel du ministère, parce que les utilisateurs n'ont jamais cru que les dispositions prohibant l'installation seraient appliquées. Vu les préjudices qui peuvent en découler, on ne devrait rendre publiques les poursuites et les supposées contraventions qu'avec la plus grande circonspection.

Pour faire respecter les dispositions de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, le ministère de l'Environnement recourt à la sensibilisation du public et à la publicité des poursuites. On donne des causeries dans les écoles et devant d'autres auditoires, en vue de faire connaître les règlements, d'encourager les informateurs; il s'agit en fait de suppléer à l'insuffisance des ressources et du personnel pour l'application de cette loi. En ce qui concerne la publicité des infractions, l'effet est variable; dans une petite localité, par exemple, le blâme infligé peut avoir de sérieuses conséquences, car la fierté d'une personne risque d'être durement atteinte si on la prive d'un permis de chasse pendant un an. Ces efforts de persuasion prennent parfois un caractère de courtoisie; ainsi, les inspecteurs n'empêchent pas les oiseaux de se poser, donnent des conseils utiles lorsque cela est nécessaire et tentent de réagir de manière uniforme à toutes les infractions qu'ils constatent. Toutes ces mesures peuvent être considérées comme relevant des activités de persuasion exercées par le ministère.

En conclusion, on peut dire que l'Administration exerce son pouvoir de persuasion de multiples manières. Tantôt la sensibilisation et la persuasion sont les principaux moyens employés, tantôt ils viennent simplement s'ajouter à d'autres mesures. La publicité des contraventions aux normes de conduite a des conséquences parfois minimes, parfois sérieuses pour les entreprises concernées. La persuasion peut accroître l'efficacité de la réalisation des objectifs publics et dans bien des cas, elle est essentielle à l'efficacité des mesures d'incitation financière et à l'application des prescriptions de nature coercitive. Pour être efficace, la persuasion suppose l'organisation et la coordination des ressources, et il convient sans doute à cet égard de prendre en considération les effets probables de la publicité sur les secteurs concernés. L'importance de la persuasion sur le plan de la réalisation des objectifs publics est incontestable, malgré les abus auxquels elle peut éventuellement donner lieu.

VI. Résumé

Le processus de réalisation des objectifs publics ne peut être compris qu'à travers les diverses facettes de l'action administratives : qui sont les intervenants? Comment participent-ils au processus? Quel est le contexte de leur participation et de leur interaction? L'action administrative soulève des questions fondamentales de nature juridique touchant sa légitimité, la participation, la délégation des pouvoirs, l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, la surveillance et le contrôle. Trois grandes catégories d'action administrative peuvent être associées aux mesures d'incitation financière, à la poursuite des infractions réglementaires et à l'attribution des permis : la recherche de l'information, les négociations et l'application de la loi.

On pourrait dire, en des termes imagés, que l'information est le carburant du processus de réalisation des objectifs publics. Les renseignements requis diffèrent selon l'étape à laquelle on se trouve dans le processus (par exemple, étape des négociations ou

de l'application de la loi) et le moyen d'action utilisé. Ainsi, lorsque les administrateurs doivent entrer dans des lieux privés pour recueillir des renseignements sur la conduite d'un administré, comment leur conduite doit-elle être modifiée pour être conforme aux dispositions de la Charte? Il y a longtemps que l'on s'intéresse en droit pénal aux problèmes que soulève la recherche de l'information, mais on a très peu étudié les questions liées aux perquisitions administratives. Étant donné le caractère volontaire des mesures d'incitation financière, il est permis de penser que les renseignements nécessaires sont plus faciles à obtenir dans ce contexte que dans celui de la poursuite des infractions réglementaires.

La négociation joue un rôle à toutes les étapes du processus de réalisation des objectifs publics. Elle est parfois empreinte de formalisme, quant à la définition des objectifs, la formulation des règles ou l'étude des demandes de licences. D'autres fois, elle revêt un caractère officieux et peut survenir à n'importe quelle étape. Les négociations officielles se déroulent habituellement dans un cadre législatif qui comporte un minimum de règles permettant la participation; quant aux négociations informelles, elles excluent le plus souvent, de par leur nature, toute participation des tiers. Sans nier la légitimité et l'importance de négociations confidentielles entre les administrateurs et les administrés, nous ne pouvons que signaler les difficultés qu'elles suscitent pour ceux qui en sont écartés. Par exemple, le SPE et les entreprises industrielles peuvent s'entendre en privé sur les délais consentis en ce qui concerne l'observation de normes, sans entendre le point de vue des tiers concernés. La difficulté fondamentale consiste à trouver des moyens permettant aux tiers d'être au courant des négociations et d'y participer selon des modalités convenables sans que cela n'entraîne trop de formalisme, de frais et de retards. Faute de permettre aux tiers de participer aux négociations, les décisions relatives à la réalisation des objectifs risquent de ne pas être aussi réfléchies qu'elles pourraient l'être; partant, on pourra par la suite contester l'opportunité du recours subséquent à certains moyens d'action. Les initiatives des tiers contre les administrés qui ne se conforment pas aux règles en vigueur (par exemple, les poursuites privées) résultent sans doute de la frustration qu'entraîne le secret entourant le recours à plusieurs moyens d'action; il est permis de croire que le nombre de ces initiatives est inversement proportionnel au rôle joué par les tiers à l'étape où sont déterminées les modalités de la réalisation des objectifs publics.

L'application des dispositions impératives se manifeste de façon plus éclatante que les autres activités liées à la réalisation des objectifs publics, et a toujours retenu l'attention des juristes. Les questions qui se posent à cet égard diffèrent selon le moyen d'action étudié. Par exemple, en ce qui concerne les infractions réglementaires, l'une des difficultés principales consiste dans l'élaboration d'un cadre approprié pour l'exercice des pouvoirs discrétionnaires en matière de poursuites, assurant une certaine uniformité et permettant une participation des tiers qui soit efficace sans être trop perturbatrice.

Dans le contexte de l'attribution des permis, il peut s'avérer impossible pour les administrateurs de juger si les administrés se conforment aux normes lorsque celles-ci demeurent floues; la révocation et la suspension ne sont pas courantes dans de telles circonstances (Clifford, 1983). Par ailleurs, le recours à des mesures intermédiaires (renouvellements à court terme, imposition de conditions particulières et d'obligations quant à la présentation de rapports) crée de nombreuses contraintes tant pour les administrateurs que pour les administrés.

L'action administrative quant aux mesures d'incitation financière non fiscales est en général moins formaliste que la poursuite des infractions réglementaires ou l'attribution des permis. Ainsi, dans l'état actuel des choses, il n'est pas certain que l'on puisse forcer les administrateurs à faire respecter les conditions dont sont assorties les subventions. La

même incertitude se retrouve lorsqu'il s'agit de savoir si les cas semblables doivent faire l'objet de mesures identiques ou si une certaine participation des tiers est juridiquement possible dans les décisions touchant l'application de la loi.

L'Administration éprouve certaines difficultés à s'exprimer, par la voie de ses nombreux représentants, d'une façon claire et cohérente. À ce sujet, nos études ont fait ressortir les problèmes que suscite l'utilisation simultanée de deux moyens d'action dans un même contexte. Il s'agit là d'une pratique courante. De toute façon, l'Administration doit être prête à employer tous les moyens dont elle dispose. Il arrive souvent qu'au sein d'un organisme, les administrateurs agissent de manière contradictoire ou incohérente envers le même groupe d'administrés. La présence de fonctionnaires dont le mandat consisterait spécifiquement à informer les administrateurs des activités exercées par leurs collègues, à recevoir des suggestions, à organiser des cours de formation et, d'une manière générale, à favoriser la communication entre les divers administrateurs, contribuerait sans doute à résoudre le problème. Bien que de nombreux organismes emploient déjà des personnes dont la tâche correspond en partie à cette description, il pourrait être utile dans bien des cas de charger officiellement certains fonctionnaires de ce rôle, en décrivant leurs fonctions de façon détaillée.

Les administrateurs s'efforcent essentiellement d'exercer une influence sur les conduites et la prise de décisions. Certaines de leurs activités ne peuvent cependant être délimitées avec précision. Les parlementaires préféreraient bien sûr ne pas avoir à essuyer le gros des critiques concernant les interventions qui semblent déborder le cadre des programmes. Il n'en reste pas moins que les activités qui dépassent les pouvoirs administratifs conférés par le législateur ne sont pas nécessairement illégitimes, dans la mesure où elles peuvent aider les fonctionnaires à accomplir leur mandat.

La tâche confiée à l'administrateur est loin d'être facile : il doit convaincre ses supérieurs qu'il «fait son travail», tenir compte des besoins des administrés, permettre une participation concrète des tiers et, globalement, assurer la réalisation des objectifs publics d'une manière équitable, efficace et ouverte. Il exerce ses fonctions dans un contexte tumultueux, où les conditions socio-économiques et l'opinion publique changent constamment, les budgets sont réduits et les divers organismes administratifs entretiennent des rivalités. Certains auteurs ont décrit l'action administrative dans les termes suivants :

> [TRADUCTION]
> une série de jeux dans lesquels de nombreux intervenants semi-autonomes cherchent à protéger leurs intérêts et à accéder à certaines facettes des programmes qui échappent à leur contrôle — tout cela au milieu d'une incertitude considérable et d'attentes vagues au sujet de ce qui devrait être mis en œuvre en conformité avec le mandat défini par la loi. (Mazmanian et Sabatier, 1981, p. 4)

Manifestement, on ne saurait prétendre expliquer la nature véritable de l'action administrative en se bornant à étudier les moyens d'action dont dispose l'Administration; il est indispensable d'analyser en même temps l'action administrative concrète dans le processus de réalisation des objectifs publics.

CHAPITRE CINQ

Résumé, observations générales et recommandations

Ce document est consacré aux problèmes liés à la réalisation des objectifs publics qui nécessitent l'*observation* par le secteur privé de certaines normes de conduite. Pour comprendre la façon dont l'Administration tente de parvenir à ses fins, il ne suffit pas d'étudier les *moyens d'action juridiques* dont les fonctionnaires disposent, qui bien souvent ne constituent qu'un aspect de la réalité. En effet, les administrateurs n'appliquent pas la loi mécaniquement : un étude du processus concret de réalisation des objectifs publics montre son caractère essentiellement non formaliste. Il s'agit d'un processus humain, fait de relations dynamiques et continues entre l'Administration, les entreprises du secteur privé et les tiers. Aussi peut-on dire que l'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics est sa caractéristique principale. Dans cette perspective, le droit administratif doit aller au delà des lacunes du processus décisionnel pour orienter et organiser la réalisation des objectifs de l'Administration.

La loi est en grande partie fondée sur le recours à des moyens d'action coercitifs. Or, dans le contexte de l'action administrative, on ne peut donner une grande importance aux aspects antagonistes ou contradictoires du processus de réalisation des objectifs publics, sans risquer de soulever de nombreux problèmes dans la pratique. Tout d'abord, le climat des rapports entre les divers intervenants risque d'en être affecté. Un climat conflictuel se prête moins à l'obtention du concours recherché qu'une atmosphère de coopération. Ensuite, le cadre législatif ne fournit pas toujours aux administrateurs (les fonctionnaires chargés de réaliser les objectifs publics), aux administrés (les entreprises du secteur privé soumises à l'action administrative) ou aux tiers (tous ceux qui n'appartiennent pas aux deux autres catégories) des indications pratiques quant à la réalisation des objectifs publics.

L'application des dispositions créant des infractions réglementaires requiert normalement la participation de nombreux fonctionnaires et organismes, notamment les agents de «première ligne», les inspecteurs, les procureurs du ministère de la Justice et les tribunaux. Chacun a ses propres priorités et ses propres objectifs en ce qui concerne les poursuites. Les difficultés des administrateurs tiennent en partie à la nature contradictoire de leurs rôles : un jour ils donnent des conseils aux administrés, l'autre jour ils agissent à titre d'inspecteurs, et le lendemain c'est la poursuite des infractions qui les occupe. L'Administration fournit dans certains cas à ses fonctionnaires des directives sur l'attitude à adopter, mais le plus souvent, les décisions sont laissées au jugement de chacun. Or, les pouvoirs discrétionnaires conférés à l'administrateur dans l'exercice de ses fonctions et dans le déclenchement de poursuites posent de sérieuses difficultés quant à la réalisation des objectifs publics : les modalités selon lesquelles les fonctionnaires veillent à l'application de la loi peuvent ne pas correspondre aux intentions du législateur.

Dans le domaine des poursuites, certains intervenants se manifestent plus tard que d'autres. Une fois les procédures engagées, par exemple, l'administrateur confie le dossier au procureur du ministère de la Justice. Ce dernier n'est toutefois pas nécessairement aussi familier que les administrateurs avec les objectifs qui sous-tendent les infractions

réglementaires pertinentes. Partant, l'affaire risque d'être mal conduite ou de faire l'objet de négociations regrettables. Devant le tribunal, il peut fort bien arriver que les poursuites relatives aux infractions réglementaires soient négligées au profit des poursuites criminelles et en raison de la surcharge des rôles. Par ailleurs, il est parfois bien difficile de prédire le verdict. La publicité découlant des poursuites peut avoir des conséquences positives ou négatives quant à la réalisation des objectifs publics et quant à la réputation des administrés (que ceux-ci soient condamnés ou non); tout cela est indépendant de la volonté des administrateurs et tient notamment à la façon dont réagissent le tribunal, les médias et la collectivité. Aussi est-il inopportun dans bien des domaines d'avoir d'abord recours à des mesures répressives pour réaliser les objectifs publics.

Le permis en tant que moyen d'action est tout aussi coercitif. Il consiste à autoriser — avec parfois certaines restrictions — l'exercice d'une activité qui autrement serait sujette à poursuites. Les décisions relatives aux permis peuvent être rendues dans le cadre d'audiences publiques ou non, suivant le cas. La tenue d'audiences publiques pose des problèmes considérables pour les administrateurs, en raison du formalisme de la preuve. Qui plus est, les conditions régissant l'attribution des permis sont bien souvent très complexes et susceptibles de modifications et d'interprétations contradictoires; on comprendra alors qu'il soit difficile de déterminer dans quelle mesure les titulaires se conforment aux conditions auxquelles leur permis est assujetti. Par ailleurs, le titulaire peut acquérir un droit au maintien du permis, en quelque sorte, si les autorités s'abstiennent de révoquer ou de suspendre le permis après avoir constaté des contraventions. Les régimes d'attribution de permis présentent tout de même l'avantage d'être flexibles : ils permettent à l'Administration d'adapter les normes aux particularités de chaque titulaire.

Bien que la structure législative soit principalement centrée sur l'organisation et la limitation de l'action coercitive, l'Administration, dans la pratique, recourt de plus en plus à la persuasion et aux mesures d'incitation. À cet égard, le rôle du droit est moins bien défini. Le versement des subventions, par exemple, ne fait pas l'objet de formalités rigides. Les détails sont discutés sans la participation des tiers, ce qui risque de provoquer la méfiance de ces derniers. Par ailleurs, si le recours à des mesures d'incitation s'avère extrêmement efficace dans certains contextes, il risque de nuire à l'image globale du processus de réalisation des objectifs publics. De toute évidence, il est absolument indispensable de procéder sans tarder à l'étude de questions telles que la caractérisation juridique des subventions, les droits et obligations des intervenants, leurs modes de participation et les obligations des administrateurs.

L'Administration fait un usage considérable de la persuasion dans la poursuite des objectifs publics, même lorsque cela n'est aucunement prévu ni autorisé par la législation pertinente. La persuasion permet souvent d'influer sur la conduite de l'entreprise privée et d'améliorer l'efficacité de l'action administrative. En effet, elle peut éviter aux administrateurs d'avoir à utiliser des moyens d'action dont la mise en œuvre coûte plus cher. Par ailleurs, on peut employer la persuasion lorsqu'il s'agit de «tâter le terrain» et de tenter de modifier des conduites dans des secteurs où l'Administration n'est pas juridiquement compétente. Cependant, l'absence de garanties juridiques inhérente à ce moyen d'action est une cause de préoccupation et cette seule raison justifie une étude distincte des diverses formes de persuasion utilisées par l'Administration.

Ce ne sont là que quelques-unes des difficultés suscitées par le processus de réalisation des objectifs publics; bien d'autres aspects devraient être analysés dans une perspective de réforme. Le rôle des *inspecteurs* notamment demeure mal connu; nous travaillons à la publication d'une étude générale sur cette question. Nos recherches sur les permis et les mesures d'incitation confirment que pour une bonne part, la réalisation des

objectifs publics s'appuie sur la *négociation*, la conclusion d'*ententes* et les *arrangements*. L'Administration négocie parfois avec les entreprises privées des contrats portant sur les délais consentis pour l'observation des normes (Barton *et al.*, 1983; Daintith, 1979). Cette utilisation du vocabulaire et des moyens du droit civil mériterait aussi d'être examinée, car si elle est intéressante à bien des égards, elle comporte aussi plusieurs faiblesses.

Dernier aspect sur lequel il est urgent de se pencher : le recours à la publicité en vue de jeter le blâme sur les contrevenants. Ses effets sont mal compris. Devrait-elle être utilisée, par exemple, lorsque la contravention aux normes nuit aux intérêts des tiers? Quels effets la publicité peut-elle avoir dans l'esprit du public et sur les bénéfices des administrés? Ceux-ci subissent-ils un boycottage dès que leur clientèle apprend que des poursuites ont été intentées contre eux? Quels renseignements les administrateurs devraient-ils rendre publics au sujet de la conduite des administrés? Il conviendrait que les autorités responsables de la définition des objectifs publics apprennent à mieux comprendre les effets de la publicité relative à l'inobservation des normes par les administrés et en reconnaissent l'existence.

I. Le rôle du droit

Nous nous sommes efforcés, dans ce document de travail, d'indiquer pourquoi selon nous une réforme du droit s'impose dans le domaine qui retient notre attention : *il existe souvent un écart important entre l'action administrative concrète et les fonctions des administrateurs telles qu'elles sont définies dans la loi*. Par exemple, le législateur énonce des prescriptions de nature coercitive alors qu'en réalité les entreprises qui ne se conforment pas à la loi ne s'exposent à aucune poursuite. Et dans certains cas, les administrés se conforment aux dispositions de la loi sans que pour autant l'objectif poursuivi par le législateur ne soit réalisé. Cela peut tenir à ce que des changements techniques essentiels sont indispensables, comme en matière de transport des marchandises dangereuses. Ou encore, l'objectif inscrit dans la loi peut ne pas correspondre au véritable objectif poursuivi par les administrateurs; ainsi, devant un texte de loi interdisant le déversement de substances toxiques pour les poissons, l'Administration pourra considérer que l'intention du législateur est de protéger la vie humaine.

Souvent, les administrateurs ne disposent pas des moyens juridiques qui leur permettraient de réaliser les objectifs publics; ils peuvent alors préférer recourir à d'autres moyens d'action moins formalistes. Lorsque la loi ne prévoit aucune procédure en cas de contravention à ses dispositions impératives, les administrateurs ont souvent recours à des moyens ponctuels : publicité, sensibilisation, menaces. Pour certains, il s'agit là d'une attitude illégitime et dangereuse, tandis que pour d'autres, ces procédés sont nécessaires, voire louables. D'une part, les administrateurs doivent parfois faire preuve d'imagination pour rajuster les objectifs publics qui sont déraisonnables ou impossibles à réaliser en pratique. Il en résulte un processus plus équitable, plus efficace et plus coopératif que si l'on se bornait à appliquer la lettre de la loi. L'efficacité de certaines activités cruciales (par exemple, la négociation) tient parfois à leur caractère ambigu ou occulte. En revanche, l'administrateur qui s'écarte des moyens d'action prévus par la loi risque d'avoir de la peine à cerner les limites des moyens ponctuels ou officieux auxquels il peut recourir. Il peut en résulter de cela une certaine confusion chez les intervenants, une incertitude bureaucratique et une mauvaise affectation des ressources. En outre, l'apparence d'arbitraire risque de porter atteinte à l'image de l'Administration dans le public. Ne serait-ce que pour ces raisons, il importe *d'explorer de nouvelles façons de réduire l'écart entre le droit et le processus concret de réalisation des objectifs publics*.

Un objectif se définit par sa réalisation concrète et non de la manière dont il est formulé (Schumacher, 1974, p. 169). Comment alors le droit pourrait-il mieux servir la réalisation des objectifs publics? Le droit oriente l'action administrative. *La manière dont les objectifs sont énoncés peut en effet avoir des conséquences importantes à l'étape de leur réalisation.* Lorsque, par exemple, le mandat d'un organisme est complexe, et vise divers objectifs qui se chevauchent et se contredisent, les administrateurs décideront parfois eux-mêmes des priorités, sans que celles-ci concordent forcément avec les attentes du législateur ou du public (Clifford, 1983). Et si le mandat n'est pas véritablement défini ou ne correspond pas à l'objectif que l'on tente de réaliser en pratique, aucun des intervenants ne saura comment orienter son action (Webb, 1983; Dagenais, 1983).

Bien sûr, la précision avec laquelle est énoncé un objectif est souvent une question d'opportunité politique. Nous avons suggéré dans le rapport 26 (Canada, CRDC, 1985) un certain nombre de moyens pour rendre plus claire la définition des grands objectifs publics. Par exemple, les rédacteurs législatifs, dans la préparation des projets de loi, peuvent contribuer à l'efficacité du processus de réalisation des objectifs publics en les formulant dans des termes plus clairs.

La loi est d'une importance fondamentale lorsqu'il s'agit de définir ce que l'Administration peut faire pour réaliser un objectif public donné. En effet, elle vient structurer et faciliter l'action administrative et la participation des administrés et des tiers. L'élaboration de ces stratégies requiert l'identification des moyens d'action et des organismes et consiste aussi à déterminer les modalités de l'action administrative dans des circonstances particulières. C'est tout d'abord au Parlement que revient cette tâche de définition. Non seulement il définit les objectifs, mais il délègue certains rôles aux organismes administratifs, leur confère le pouvoir d'utiliser certains moyens d'action et donne des recours aux entreprises et aux citoyens concernés. Les organismes administratifs contribuent aussi à l'élaboration de la stratégie, par l'entremise de la réglementation, des énoncés de principes, des guides, etc., qui fournissent aux administrateurs des lignes de conduite et indiquent aux administrés et aux tiers comment ils doivent se comporter. *Lorsqu'il s'agit de choisir les moyens d'action à utiliser, les autorités doivent tenir compte de certaines contraintes d'ordre constitutionnel et pratique, ainsi que des limites dictées par l'équité tant sur le plan de la procédure que sur le fond. Il importe donc que les avocats de l'Administration connaissent les avantages et les inconvénients des divers moyens d'action sur le plan pratique, pour en tenir compte dans les choix stratégiques détaillés qui seront explicités au moment de la rédaction législative.*

La loi influe aussi de façon marquée sur les moyens effectivement utilisés par les administrateurs pour réaliser les objectifs publics. En effet, lorsque les grands objectifs sont définis avec précision dans le texte législatif, les fonctionnaires peuvent s'attaquer à leur réalisation en toute confiance. Bien sûr, l'efficacité de l'action administrative dépend tout autant d'autres considérations, comme par exemple l'expérience des administrateurs et leur formation. Ici encore, les juristes ont un rôle important à jouer. Ils doivent être bien au fait des diverses relations existant entre l'Administration, les administrés et les tiers, pour être en mesure de recommander les moyens d'action qui permettront d'obtenir le concours du secteur privé ou de réagir aux contraventions. Lorsque, par exemple, un avocat est informé du fait qu'une entreprise ne se conforme pas aux normes auxquelles elle est assujettie, devrait-il conseiller l'imposition immédiate de sanctions (déclenchement de poursuites, révocation du permis, etc.)? Dans cette situation, *toute la formation du juriste, qui est centrée sur la réaction à des évènements ponctuels, s'accorde mal avec le caractère relationnel dont est revêtu pour une bonne part le processus de réalisation des objectifs publics.* Il est donc indispensable que l'avocat de l'Administration tienne compte des limites des différents moyens d'action, de même que des objectifs

sous-jacents. *Ses fonctions doivent s'intégrer au contexte général dans lequel s'accomplit la réalisation des objectifs publics.*

Qu'il s'agisse d'énoncer les objectifs publics, d'identifier les moyens d'action à utiliser pour réaliser un objectif donné ou de procéder à sa réalisation de façon concrète, *le droit ne devrait pas être considéré sous son seul aspect répressif ni être utilisé dans cette perspective.* Il n'est pas indispensable que tous les moyens d'action juridiques soient organisés de telle manière qu'ils visent à une réaction «binaire» devant les contraventions (par exemple, coupable/non coupable), comme c'est le cas en matière de justice pénale. En effet, la contravention aux normes est parfois tolérée par l'Administration, voire prise en considération dans la définition des objectifs. Cela tient à de nombreuses raisons, selon les circonstances. Le SPE, par exemple, peut s'abstenir d'intenter des poursuites contre une usine qui viole les dispositions de la *Loi sur les pêcheries*, lorsque celle-ci est en voie d'installer des appareils antipollution grâce à une subvention pour la modernisation. *Dans bien des secteurs, une observation imparfaite des prescriptions législatives suffit à réaliser les objectifs.*

Par ailleurs, il arrive qu'aucune sanction ne soit prévue en cas de contravention. Du reste, l'imposition d'une peine n'est pas indispensable dans tous les domaines. En ce qui concerne la promotion de l'exercice physique et du sport amateur, par exemple, c'est uniquement par la persuasion et l'incitation que l'Administration encourage les citoyens à modifier leurs habitudes. De toute évidence, *le rôle du droit et des différentes voies légales n'est pas le même dans tous les domaines; il importe que les milieux juridiques reconnaissent que la coercition n'a qu'une utilité restreinte lorsque la réalisation d'un objectif ne nécessite pas la parfaite observation des normes.*

L'application rigoureuse du droit ne permet pas toujours de prendre en considération la nature continue et dynamique des rapports entre l'Administration, les administrés et les tiers. Il peut très bien arriver qu'à long terme, les administrés modifient leur conduite graduellement, de leur plein gré; peut-être, à strictement parler, ne se conforment-ils pas à la loi, mais ils sont engagés dans la bonne direction. Or, l'une des principales raisons d'être de l'Administration consiste dans la réalisation des objectifs publics et non dans l'application de la loi. C'est d'ailleurs au moyen de relations constructives et prolongées qu'une bonne partie des objectifs est réalisée. Il est donc manifeste que *l'Administration ne peut recourir systématiquement aux sanctions pour réagir à l'inobservation des normes. L'Administration comme les administrés font valoir, souvent à juste titre, qu'il est nécessaire d'aller au delà des termes de la loi pour s'entendre sur ce qui constituerait de la part des administrés une conduite acceptable et sur les délais pouvant être consentis à cet égard.*

Habituellement, les tiers sont exclus des relations entre l'Administration et les administrés, abstraction faite de leur participation aux audiences publiques et aux autres procédures se caractérisant par un certain formalisme. Cela peut, d'une manière générale, faire obstacle à la réalisation des objectifs publics. Les tiers risquent en effet, dans ces conditions, de réagir avec indignation aux contraventions qu'ils constatent. Le plus souvent, la loi ne précise pas dans quelles circonstances la contravention aux normes pourra être tolérée, ce qui risque d'avoir deux effets. D'une part, il peut arriver que les tiers ne comprennent pas les raisons pour lesquelles l'Administration ne sévit pas et d'autre part, le silence du législateur ouvre la porte aux abus, à la confusion et à l'atrophie des objectifs poursuivis. Il convient d'après nous, dans toute planification relative à la réalisation des objectifs publics, de se demander de quelle façon on pourrait donner une structure plus ouverte aux relations entre les intervenants.

II. La voie de la réforme

On pourra juger pessimistes nos commentaires sur le rôle du droit dans la réalisation des objectifs publics. Il existe certains écarts entre la réalité et les dispositions législatives, entre les attentes et les possibilités pratiques, et tous ne peuvent sans doute être comblés. Certains aspects méritent à coup sûr d'être examinés. Il serait opportun, par exemple, de procéder à une réforme au sujet des infractions réglementaires en tant que moyen d'action de l'Administration. Par ailleurs, le cadre législatif dans lequel s'inscrivent les mesures d'incitation et de persuasion est inadéquat, si tant est d'ailleurs qu'il existe. Certains administrés ne savent pas du tout à quoi s'attendre; ils décrient la réglementation alors que tout ce qu'ils recherchent, en réalité, c'est la certitude. D'autres, qui parviennent à s'y retrouver dans le maquis administratif, finissent par se moquer des objectifs poursuivis en tirant habilement leur épingle du jeu : pour eux, le salmigondis actuel, loin de constituer une nuisance, s'avère bénéfique. Quant aux tiers, ils peuvent se sentir exclus, sinon trahis; ils se diront : «les puissants réussissent toujours à s'en tirer». Les administrateurs, pour leur part, se débattent au milieu de tout cela. Ils désespèrent de voir leur action un jour porter fruit, ou se demandent si le jeu en vaut la chandelle. On tourne en rond, on remet les choses au lendemain, la confusion s'installe.

Toute véritable réforme quant au rôle que le droit est appelé à jouer dans la réalisation des objectifs publics nécessite un examen attentif des hypothèses suivantes :

(1) *Il faut rapprocher la lettre de la loi du processus concret de réalisation des objectifs publics*. À défaut d'une telle réforme, la loi risque de perdre toute pertinence, d'être tournée en ridicule par les administrés, d'être méprisée par les tiers.

(2) *Il convient de souligner l'aspect relationnel du processus de réalisation des objectifs publics, ainsi que le caractère dynamique de l'observation des normes, et d'en tenir compte dans l'action administrative comme dans les textes législatifs*. C'est la seule façon de restaurer ou de maintenir la confiance du public et la légitimité des programmes de l'Administration.

(3) *Il est absolument indispensable, à court terme, de chercher à mieux comprendre les rapports entre le droit administratif, la réalisation des objectifs publics, et l'observation par les administrés des normes de conduite qui leur sont imposées*. Dans ce document de travail, nous n'avons pu faire davantage qu'effleurer la question. Il faut sans tarder procéder à des études plus approfondies.

Dans une large mesure, nos suggestions se fondent tout autant sur la sensibilisation des intervenants, la planification et la modification de certaines attitudes, que sur la réforme des mécanismes et des normes juridiques. L'intervention législative est sans doute nécessaire; cependant, elle suppose probablement, pour être efficace, que l'on s'attache d'une manière particulière, dans chaque cas, à la définition précise des objectifs poursuivis, au choix des stratégies mises en œuvre pour les réaliser et à la manière concrète donc chaque objectif sera atteint; cette approche ponctuelle donnera sans doute de meilleurs résultats qu'une réforme systématique visant les grandes orientations.

La planification de la réalisation d'un objectif public entraîne des choix importants quant aux organismes et aux moyens d'action par lesquels on veut influer sur le comportement du secteur privé. Chacun présente des avantages et des inconvénients qui lui sont propres au regard d'un contexte politique et socio-économique donné. Un certain nombre d'éléments devraient être pris en considération lorsqu'on procède à ce choix :

a) Importance des changements demandés : Quelle est l'importance du changement attendu par l'Administration dans le comportement des administrés concernés? S'agit-il simplement du resserrement de normes existantes (modification d'une taxe par exemple) ou de l'instauration de nouvelles normes (par exemple le passage du système impérial au système métrique).

b) Nature des changements demandés : Le changement concerne-t-il la sécurité ou la santé (émissions de substances polluantes, sécurité des lits d'enfants) ou la «qualité de la vie» (par exemple le contenu des émissions de télévision)?

c) Rythme du changement : À quel rythme le changement doit-il se produire, en combien de temps? Exige-t-on un changement de conduite immédiat (nouvelle limitation de vitesse par exemple) ou l'adaptation peut-elle se faire graduellement (comme c'est le cas pour le taux de propriété canadienne dans le cadre du PESP)?

d) Appui du public et intérêt des médias : Le programme bénéficie-t-il d'un appui généralisé ou fait-il au contraire l'objet de controverses? Par exemple, s'il s'est avéré facile, après l'affaire du «Tylenol» aux États-Unis, d'instaurer de nouvelles normes de sécurité en ce qui concerne les contenants de produits pharmaceutiques, l'adoption du système métrique a suscité une résistance considérable parmi le public.

e) Caractéristiques de l'activité des entreprises concernées : Est-il facile de détecter les contraventions? Faut-il s'immiscer dans les affaires des entreprises pour apprécier leur conduite? Ainsi, les administrateurs qui veulent vérifier si une usine de papeterie contrevient aux normes régissant les émissions d'effluents pourront être forcés d'entrer dans les lieux pour y prélever des échantillons. Peut-on obtenir des renseignements fiables de la part des administrés et des tiers? Dans une récente décision judiciaire, on a mis en question l'exactitude des données sur les effluents remises par les administrés (*R.* v. *Suncor*).

f) L'existence de ressources adéquates : L'Administration a-t-elle mis à la disposition des fonctionnaires des ressources suffisantes pour la réalisation de l'objectif public en cause? Par exemple, le ministère des Transports a institué un régime complet relatif au transport des marchandises dangereuses, mais son efficacité dépend en grande partie de la présence d'un nombre suffisant d'inspecteurs pour l'application du programme.

g) L'activité en cause peut-elle être facilement et précisément définie, mesurée, etc.? Par exemple, les méthodes utilisées pour établir les effets toxiques d'effluents sur la vie aquatique (preuve requise par les dispositions de la *Loi sur les pêcheries* fédérale) sont plutôt incertaines sur les plans technique, juridique et scientifique.

h) Les caractéristiques des administrés : Le nombre, la diversité, les personnes physiques et les personnes morales. Existe-t-il des groupes spécifiques d'administrés vivant des problèmes de nature particulière? Par exemple, ne peuvent bénéficier du PMUPP que les usines de papeterie de l'est du Canada dont les installations sont inefficaces et polluantes, tandis que le PESP est accessible à toutes les entreprises qui font la recherche et l'exploitation de gisements pétrolifères.

i) Quelles sont les caractéristiques des moyens d'action dont dispose l'Administration? Les *moyens d'action disponibles* sont-ils difficiles d'application, se caractérisent-ils par la lenteur, le résultat est-il difficile à prédire? Par exemple, le déclenchement de poursuites en matière de pollution est coûteux en temps et en argent, et la condamnation est toujours incertaine.

Il ne s'agit pas là d'une énumération exhaustive. D'autre part, ces questions ne revêtent pas toutes la même importance, et certaines peuvent ne pas se poser dans certains cas ou au regard de certains moyens d'action. En outre, l'importance de la réponse donnée à une de ces questions peut varier selon le contexte. Quoi qu'il en soit, force est de conclure qu'*il est impossible de comprendre la portée des moyens d'action juridiques sans les étudier dans le contexte où ils s'inscrivent.*

Le recours à tel ou tel moyen d'action ou organisme peut s'avérer inopportun dans certaines circonstances. Et quels que soient les moyens adoptés, il ne faut pas s'attendre, par ailleurs, à ce qu'une réforme puisse modifier la conduite en cause d'une manière instantanée. Il importe par conséquent que, dans la planification relative aux moyens donnés aux administrateurs et à la réalisation concrète des objectifs, on prenne en considération la résistance qui accompagne inévitablement toute nouvelle orientation administrative. Tout comme les relations entre les humains, le processus de réalisation des objectifs publics passe par diverses phases. On pourrait utiliser le terme «transition» pour décrire les ajustements ininterrompus qui caractérisent ce processus en raison des changements sur divers plans : nouvelles techniques, priorités de l'État, programmes politiques, relations entre le gouvernement fédéral et celui des provinces, activité d'autres organismes de l'État, conditions du marché, etc.

C'est un phénomène courant de nos jours. Tout d'abord, de «nouvelles règles» sont instaurées. Les administrateurs, au début, font preuve d'une relative tolérance devant les contraventions et recourent dans une large mesure à la persuasion : publicité, conseils, sensibilisation. Au terme de cette phase initiale, les autorités cherchent à resserrer le processus de réalisation du nouvel objectif public, sans pour autant inquiéter exagérément les administrés. Essentiellement, la première étape consiste à surmonter l'inertie des administrés, alors que la seconde vise à maintenir le mouvement amorcé.

Notre recherche a confirmé que bien des administrateurs utilisent effectivement cette approche en deux étapes pour assurer l'observation des normes qu'ils sont chargés d'appliquer. Mais fréquemment, ils ne le font pas de manière délibérée; c'est plutôt une question de hasard. De toute façon, il est rare que la loi comporte des dispositions à cet égard[73].

La méthode traditionnelle ne convient pas dans toutes les circonstances et ne s'avère pas toujours indispensable. Ce peut toutefois être une façon de veiller à ce que la loi ne formule pas d'exigences abusives lorsqu'une adaptation progressive s'impose. Les législateurs, les responsables de la définition des objectifs publics et les administrateurs devraient toujours avoir en tête ce modèle en deux phases lorsqu'il s'agit de mettre au point des mécanismes pour la réalisation des objectifs publics. Par exemple, l'utilisation de méthodes à caractère non coercitif (subventions, sensibilisation) peut contribuer à vaincre la résistance initiale au cours de la phase préliminaire de la réalisation des objectifs, de telle sorte que l'on pourra ultérieurement passer sans difficultés à une attitude plus sévère. On pourrait aussi juger utile que les dispositions législatives, commes les objectifs et les lignes de conduite qui orientent la mise en œuvre des programmes, reflètent le cas échéant la nature dynamique de l'action administrative.

Certains éprouveront sans doute quelque difficulté à admettre le caractère graduel du processus. Pour ceux qui connaissent avant tout les procédés du droit pénal, il n'y a

---

73. Ainsi, dans le cas de la pollution de l'eau par l'industrie des pâtes et papiers, le SPE en est venu à participer à l'administration d'un programme de subventions qui a contribué de façon importante à réduire la résistance initiale aux changements qu'exigeait l'État. Le SPE n'avait pas prévu l'introduction du programme de subventions lorsque les règlements relatifs aux effluents des usines de pâtes et papiers ont été établis, quelque huit ans auparavant.

sans doute pas de pire hérésie, en effet, que la tolérance officielle à l'égard de l'inobservation de dispositions impératives. La Commission ne prétend pas que les contraventions doivent nécessairement être l'objet d'une certaine indulgence. Ce qu'elle prétend, c'est que les administrés ont besoin d'un peu de temps pour adapter leur conduite ou leurs opérations techniques aux exigences qui résultent des nouveaux objectifs publics. Il faut aussi laisser aux administrateurs le temps nécessaire pour déployer les maigres ressources dont ils disposent en vue d'obtenir le concours du secteur privé et de réprimer les manquements aux normes.

Vu la complexité du processus de réalisation des objectifs publics, qui nécessite la participation de plusieurs organismes et d'un nombre considérable de fonctionnaires spécialisés, la communication et la coordination jouent un rôle absolument essentiel. Ainsi, les poursuivants doivent comprendre les attentes des administrateurs et les fonctionnaires doivent pour leur part être conscients des pressions qui s'exercent sur leurs supérieurs. Il est important, par exemple, que les inspecteurs connaissent les règles de preuve en usage devant les tribunaux. Il convient par ailleurs d'informer le public des raisons qui expliquent l'action ou les réactions des administrateurs. *L'efficacité de la planification et du recours aux moyens d'action dont dispose l'Administration serait grandement améliorée si «l'application de la loi» était considérée dans une perspective plus large de réalisation des objectifs publics, et si ce genre de considérations pouvait être intégré dans la planification générale de l'action administrative. À cette fin, on pourrait notamment reconnaître que l'action administrative liée à la réalisation des objectifs publics constitue une véritable profession*. La présence de «spécialistes de réalisation des objectifs publics» faciliterait sans doute la communication entre les avocats et les autres fonctionnaires de l'Administration, entre les fonctionnaires et les cadres, entre les bureaux centraux et les régions, etc. Ils pourraient également jouer le rôle de médiateurs internes, contribuer à la formation du personnel, faire de l'«éducation permanente» auprès des fonctionnaires. La création de ce poste au sein de l'Administration contribuerait selon la Commission à supprimer bien des difficultés d'ordre juridique suscitées par le processus de réalisation des objectifs publics. Il conviendrait aussi, dans le même ordre d'idées, de s'intéresser davantage aux pratiques de l'Administration ainsi qu'à la définition et à la diffusion de normes régissant l'action administrative. D'autre part, la création d'une association de fonctionnaires chargés de la régulation contribuerait aussi à préciser les normes régissant cette profession et à améliorer la formation. Il existe ainsi plusieurs autres moyens pour accroître la confiance du public dans l'Administration et du même coup augmenter l'efficacité de l'action administrative.

Par ailleurs, il est important pour les divers intervenants dans le processus de réalisation des objectifs publics, d'obtenir l'information dont ils peuvent avoir besoin. En effet, tant l'Administration que les administrés et les tiers doivent, pour agir efficacement, obtenir certains renseignements, les analyser, les diffuser et prendre des mesures appropriées. Comme nous le disions précédemment, l'information est le «carburant» du processus de réalisation des objectifs publics.

Pourtant, les administrateurs n'ont souvent que bien peu de critères précis pour apprécier l'efficacité des programmes qu'ils tentent de mettre en œuvre. Quand on les interroge à ce sujet, nombre d'entre eux ne peuvent faire mieux que d'avancer des hypothèses. Ce phénomène ne s'explique que partiellement par les écarts existant entre les normes théoriques énoncées dans la loi et les objectifs poursuivis dans la pratique par les administrateurs. Il n'existe pas d'étude détaillée décrivant les façons d'évaluer la conformité de la conduite des administrés aux normes juridiques; il conviendrait sans doute d'étudier la question d'un peu plus près. Le fait d'être mieux renseigné sur ce qui se passe dans d'autres domaines pourrait aussi améliorer la situation à cet égard. Par

conséquent, *l'Administration devrait établir et tenir à jour un catalogue énumérant les divers moyens d'action dont elle dispose, et précisant leurs caractéristiques, le tout illustré par des exemples d'utilisation. Ce catalogue devrait pouvoir être consulté par le public comme par les fonctionnaires.*

Les administrateurs, et pas seulement eux d'ailleurs, auraient intérêt à disposer de plus d'information sur les structures du comportement face au droit. Il n'existe sans doute aucune façon de prédire avec certitude quelles moyens d'action et quels organismes peuvent favoriser l'observation des normes, mais tous les intervenants gagneraient à disposer de cadres d'analyse et d'informations sur les structures du comportement, de façon que la réalisation des objectifs publics, la conduite des affaires et d'autres questions de nature privée puisse se dérouler dans un climat de relative certitude. La diversité des circonstances et des individus ne devrait pas empêcher l'élaboration de tels modèles et cadres d'analyse, qui généreraient plus facilement un sentiment de certitude que la formulation d'hypothèses gratuites.

Reconnaître que l'action administrative liée à la réalisation des objectifs publics constitue une véritable spécialité devrait conduire à l'élaboration d'un cadre juridique qui lui soit mieux approprié, que cette action soit ou non empreinte de formalisme. La définition et la publication de principes directeurs et de procédures en la matière permettrait de mieux organiser les mécanismes de décision ponctuels et informels qui, à l'heure actuelle, occupent une place si importante dans l'application de nombreux programmes. Il faut éviter d'enfermer l'action administrative dans un cadre procédural très rigide; toutefois, nous avons cependant relevé au cours de notre recherche de nombreux exemples d'inefficacité et d'injustice résultant de l'imprécision de la loi. Pour une bonne part, la réalisation des objectifs publics s'effectue au moyen de décisions administratives, lesquelles devraient s'insérer dans le cadre décrit dans le rapport 26 de la Commission. En effet, la crédibilité, la confiance et la compétence des fonctionnaires participant à la réalisation des objectifs publics ne peuvent qu'être favorisées par le respect manifesté généralement à l'égard des valeurs fondamentales définies dans ce texte. *Plus le public intéressé sera en mesure de comprendre le processus de réalisation des objectifs publics, de communiquer avec les administrateurs et de participer à la prise des décisions fondamentales, moins l'action administrative risquera de lui sembler anachronique et sujette à caution, et plus elle aura de chances d'être appuyée par une grande partie de la population. Le but visé par la Commission, comme on l'a dit dans le rapport 26, consiste à réduire les coûts exorbitants qu'exige habituellement la réalisation des objectifs publics,* tout en préservant la valeur de l'équité dans le processus décisionnel.

Conclusion

[TRADUCTION]
L'observation des normes de conduite prescrites par les autorités constitue l'un des aspects essentiels des rapports entre le droit et le comportement humain; pourtant, elle ne s'incarne dans aucun concept juridique spécifique. Et lorsqu'une commission de réforme du droit veut effectuer une véritable *réforme* des règles de droit, et non simplement procéder à un certain nombre de correctifs et d'ajustements nécessaires et possibles, il lui faut recourir à des notions qui transcendent les incroyables contraintes liées aux concepts juridiques existants.

Voilà exprimée de façon admirablement concise, dans une lettre que nous a adressée en 1984 le professeur J.W. Mohr, la raison pour laquelle la Commission a voulu étudier la réalisation des objectifs publics dans le cadre de ses travaux en droit administratif. Dans leur travail quotidien, les avocats sont impliqués dans de nombreux rapports informels semblables à ceux que nous avons décrits ici. Malgré cela, l'objectif ultime que l'on tente de réaliser est parfois éclipsé par le recours à des processus juridiques formels et par une insistance exagérée sur l'observation de la lettre de la loi. Nos traditions juridiques rendent difficile la reconnaissance explicite des rapports plus officieux entre les intervenants. Au Canada, ce sont les avocats qui conçoivent et qui utilisent les moyens d'action juridiques. Or, leur formation est centrée sur le règlement de litiges à caractère privé et sur la représentation des citoyens accusés d'avoir violé la loi. Cela les amène forcément à favoriser indûment la sévérité à l'égard des comportements déviants, à recourir exagérément aux mécanismes judiciaires et aux procédures de nature contradictoire, et à abuser des sanctions lorsqu'ils participent à la réalisation des objectifs publics. Avec une telle attitude, on risque de ne plus avoir l'ouverture d'esprit nécessaire pour comprendre parfaitement le comportement humain et ce qui le motive. Il est donc essentiel, si l'on veut effectuer une réforme dans ce domaine, de mieux comprendre le rôle du droit dans la réalisation des objectifs publics.

Le droit et les moyens d'action juridiques sont utiles lorsqu'il s'agit d'organiser rationnellement l'action administrative, celle des administrés et des tiers, de les faciliter et de les situer à l'intérieur de certaines limites. Toutefois, la loi est trop centrée sur les incidents ponctuels, les prescriptions impératives, l'observation stricte et les peines. Jusqu'à présent, elle n'a jamais pu refléter la complexité des relations continues et dynamiques qui caractérisent le processus de réalisation des objectifs publics; en outre, la loi est trop imprécise quant à l'utilisation de mesures de persuasion et d'incitation par l'Administration, et quant aux limites de ces mesures. Rien ne justifie qu'on laisse cette situation durer plus longtemps.

En apportant un éclairage différent sur certains aspects de la réalisation des objectifs publics, nous espérons qu'une synthèse pourra s'opérer entre le rôle joué par les juristes et celui des autres intervenants. Il faut rassembler les administrateurs, les experts de l'extérieur et les milieux juridiques pour que tous ensemble, ils tentent de solutionner les nombreux problèmes de l'administration publique dans la décennie actuelle et dans celles à venir.

Bibliographie

Adler, R.S. et R.D. Pittle (1984) «Cajolery or Command: Are Education Campaigns an Adequate Substitute for Regulation?» 1 *Yale J. on Regulation* 159.

Akerloff, G.A. et W.T. Dickens (1982) «The Economic Consequences of Cognitive Dissonance» 72 *Amer. Econ. Rev.* 307.

Aldag, R.J. et D.W. Jackson (1977) «Assessment of Attitudes Toward Social Responsibilities» 8 *J. of Bus. Adm.* 65.

Allin, J. (1979) «The Tax Subsidy for Pollution Abatement Equipment» 1:2 *Can. Taxation* 47.

Altheide, D.L. et J.M. Johnson (1980) *Bureaucratic Propaganda*, Boston, Allyn and Bacon Inc.

Altree, L.R. (1964) «Administrative Sanctions: Regulation and Adjudication» 16 *Stanford L.Rev.* 630.

Anderson, F.R. *et al.* (1978) *Environmental Improvement Through Economic Incentives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Angus, K.C. (1983) «Negotiable Laws (Letter to The Editor)», *MacLeans*, 16 mai 1983, p. 4.

Anisman, P. (1975) *Répertoire des pouvoirs discrétionnaires relevés dans les statuts révisés du Canada*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.

Arens, R. et H.D. Lasswell (1961) *In Defense of Public Order: The Emerging Field of Sanction Law*, New York, Columbia University Press.

Armstrong, F. et K.L. Chasse (1975) «The Right to an Independent Prosecutor» 28 *C.R.N.S.* 160.

Arthurs, H.W. (1979) «Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business» 17 *Osgoode Hall L.J.* 1.

Association canadienne d'études fiscales (1983) *Income Tax Enforcement, Compliance, and Administration*, Proceedings of a Corporate Management Tax Conference, 1982, Toronto, Association canadienne d'études fiscales.

Audley, P. (1983) *Canada's Cultural Industries*, Toronto, Lorimer Books.

Autriche (1975) «Loi pénale en matière administrative (Verwaltungsstrafgesetz — VStG)» dans C. Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative*, Paris, Presses Universitaires de France.

Babe, R.E. (1979) *Canadian Television Broadcasting Structure, Performance and Regulation*, Ottawa, Conseil économique, 1979.

Babe, R.E. (1980) «Public Policy and the Problem of Structural Change in Canadian Broadcasting» dans P.S. Grant (éd.) *New Developments in Canadian Communications Law and Policy*, Toronto, Law Society of Upper Canada.

Babe, R.E. et P. Slayton (1980) *Competitive Procedures for Broadcasting — Renewal and Transfers*, étude effectuée pour le Ministère des Communications, Ottawa.

Bacow, L.S. (1980) *Bargaining for Job Safety and Health*, Boston, MIT Press.

Baker, N.F. (1933) «The Prosecutor — Initiation of Prosecution» 23 *J. of Criminal L. and Criminology* 770.

Baker, R. et F.A. Meyer, Jr. (éds) (1979) *Evaluating Alternative Law Enforcement Policies*, Lexington (Mass.), Lexington Books.

Baldwin, J.R. (1984) «Regulation Versus Public Enterprise: Instrument Choice in the Case of Natural Monopoly» dans *Government Enterprise: Roles and Rationales*, documents présentés lors d'une réunion tenue à Ottawa les 24 et 25 septembre 1984 et organisée par le Conseil économique du Canada.

Baldwin, R. et K. Hawkins (1984) «Discretionary Justice: Davis Reconsidered» *Public Law* 570.

Ball, H.V. et L.M. Friedman (1965) «The Use of Criminal Sanctions in the Enforcement of Economic Legislation: A Sociological View» 17 *Stanford L.Rev.* 197.

Baram, M.S. (1980) «Cost-Benefit Analysis: An Inadequate Basis for Health, Safety and Environmental Regulatory Decisionmaking» 8 *Ecology L.Q.* 473.

Bardach, E. et R.A. Kagan (1982) *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphie, Temple University Press.
Barkun, M. (1968) *Law without Sanctions*, New Haven, Yale University Press.
Barrett, D. (1981) *Regulation by Raised Eyebrow*, étude non publiée effectuée pour le CRTC.
Barton, B.J., R.T. Franson et A.R. Thompson (1983) *A Contract Model for Pollution Control*, étude non publiée effectuée pour la CRDC. Voir également B.J. Barton, R.T. Franson et A.R. Thompson (1984) *A Contract Model for Pollution Control*, Vancouver, Westwater Research Centre.
Bartrip, P.W.J. et P.T. Fenn (1980) «The Conventionalization of Factory Crime — A Re-assessment» 8 *Internat. J. of the Sociology of Law* 175.
Bartrip, P.W.J. et P.T. Fenn (1983) «The Evolution of Regulatory Style in the Nineteenth Century British Factory Inspectorate» 10 *J. of Law & Society* 201.
Beckenstein, A.R., H. Landis Gabel et K. Roberts (1983) «An Executive's Guide to Antitrust Compliance» (Sept.-Oct.) *Harvard Bus. Rev.* 94.
Becker, G. (1968) «Crime and Punishment: An Economic Approach» 16 *J. of Political Economy* 169.
Black, B. (1985) «Systemic Discrimination» (Fév.) *Can. Human Rights Advocate* 7.
Black, D.J. (1973) «The Mobilization of Law» 2 *J. of Legal Studies* 125.
Blakeney, A. (1981) «Goal-Setting: Politicians' Expectations of Public Administrators» 24 *Adm. Pub. Can.* 1-8.
Boucher, M. (1982) «The Granting of Permits by the Quebec Transport Commission: An Economic Approach» 3 *Can. Reg. Rep.* 10-17.
Boulding, K.E. (1981) *A Preface to Grants Economics: The Economy of Love and Fear*, New York, Praeger.
Bradley, A.W. (1974) «Research and Reform in Administrative Law: The Implications of ‹Discretionary Justice› by K.C. Davis» 13 *J. of Society of Public Teachers of Law* 35.
Bradley, A.W. (1981) «Administrative Justice and the Binding Effect of Official Acts» 34 *Current Legal Problems* 1.
Breit, W. et K.G. Elzinga (1973) «Antitrust Penalties and Attitudes Toward Risk: An Economic Analysis» 86 *Harvard L.Rev.* 693.
Brigham, G.R. (1984) «Individualized Suspicion in Factory Searches — The ‹Least Intrusive Alternative›» 21 *Amer. Crim. L.Rev.* 403.
Brooks, N. et J. Fudge (1985) *Les fouilles, les perquisitions et les saisies en matière fiscale*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Brown, K.M. (1984) «The Elusive Carrot: Tax Incentives for R & D» (Janv.-Fév.) 8 *Regulation* 33.
Brown, N.E. (1984) «Balancing the Powers to Prosecute in Canada: Comment on *A.-G. Canada* v. *C.N. Transport* and *R.* v. *Wetmore, Kripps Pharmacy*» 29 *R. de droit de McGill* 699.
Buchanan, J.M. et G. Tullock (1962) *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
Budd, R.W., R.K. Thorp et L. Donohew (1967) *Content Analysis of Communications*, New York, Macmillan.
Burns, P. (1973) *Private Prosecutions*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Burns, P. (1975) «Private Prosecutions in Canada: The Law and a Proposal for Change» 21 *R. de droit de McGill* 269.
Burrows, P. (1970) «On External Costs and the Visible Arm of the Law» 22 *Oxford Economic Papers* 39.
Burrows, P. et C.G. Veljanovski (éds) (1981) *The Economic Approach to Law*, Londres, Butterworths.
Burton, E.C. (1984) *Enforcement of Natural Resources Legislation: A Handbook*, Toronto, Carswell.
Calsen, G.A. (1977) «Economic Incentives for Pesticide Pollution Control» dans *The Practical Application of Economic Incentives to the Control of Pollution: The Case of British Columbia*, Vancouver.
Canada, Chambre des communes (1980) Comité spécial sur la Réforme de la réglementation (James Peterson, Président), *Discussion Paper*, Ottawa, août 1980.

Canada, Commission canadienne des droits de la personne (1984) *Rapport annuel, 1983*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Commission canadienne des Transports (1981) Comité des transports aériens, Direction de la surveillance, *Direction d'exploitation*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Commission d'enquête sur la sécurité aérienne (1981) (Le juge Charles Dubin, Commissaire), *Rapport* (3 volumes), Ottawa, Approvisionnements et services.
Canada, Commission de réforme du droit (1974) *Études sur la responsabilité stricte*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Commission de réforme du droit (1974a) *La notion de blâme : la responsabilité stricte* [Document de travail 2], Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Commission de réforme du droit (1976) *Responsabilité pénale et conduite collective* [Document de travail 16], Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Commission de réforme du droit (1976a) *Notre droit pénal* [Rapport 3], Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Commission de réforme du droit (1980) *Les organismes administratifs autonomes* [Document de travail 25], Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Commission de réforme du droit (1980a) *Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale* [Rapport 14], Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Commission de réforme du droit (1982) *L'outrage au tribunal* [Rapport 17], Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Commission de réforme du droit (1982a) *L'obtention de motifs avant la formation d'un recours judiciaire : Commission d'appel de l'immigration* [Rapport 18], Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Commission de réforme du droit (1985) *Les organismes administratifs autonomes* [Rapport 26], Ottawa, CRDC.
Canada, Commission de réforme du droit (1985a) *Le statut juridique de l'Administration fédérale* [Document de travail 40], Ottawa, CRDC.
Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (1979) (Allen T. Lambert, Président), *Rapport final*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Conseil des Sciences (1982) *Rapport 35 : Le pouvoir de réglementation et son contrôle : sciences, valeurs humaines et décisions*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Conseil du Trésor (1974) *Circulaire CT nº 1974-199*. CT nº 727757, Ottawa, 18 octobre 1974.
Canada, Conseil du Trésor (1981) Bureau du contrôleur général, *Évaluation des programmes : examen de la question*, Direction de l'évaluation des programmes, Discussion Paper 81-001. Ottawa, février 1981.
Canada, Conseil du Trésor (1981a) Direction de l'évaluation des programmes, *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme*, Ottawa, mai 1981.
Canada, Conseil du Trésor (1981b) Direction de l'évaluation des programmes, *Principes pour l'évaluation des programmes par les ministères et organismes fédéraux*, Ottawa, septembre 1981.
Canada, Conseil du Trésor (1982) *Guide de l'analyse avantages-coûts*, Ottawa, Approvisionnement et Services.
Canada, Conseil économique (1981) *Cost of Compliance Study: The Impact of Government Regulations on Business* (2 volumes) par G.C.A. Cook et Woods Gordon.
Canada, Conseil économique (1981a) *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Conseil Privé (1977) *Corporations de la Couronne : direction, contrôle, imputabilité*, Ottawa, Bureau du Conseil Privé.
Canada, Contrôleur général (1981) *Branch Discussion Paper on Objective Constraints and Problems Routinely Encountered in Program Evaluation*, Ottawa.
Canada, Département d'État au développement économique (1979) *AIDE, Assistance et information pour le développement de l'entreprise*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Ministère de l'Environnement (1980) *Politique de Parcs Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Ministère de l'Environnement (1982) *Plan Stratégique du SPE — Service de protection de l'environnement*, Ottawa.

Canada, Ministère de la Justice (1982) *Le Droit pénal dans la société canadienne*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Ministère des Communications (1981) *Guide de l'administration*, Ottawa.
Canada, Ministère des Communications (1983) *Bâtir l'avenir : vers une Société Radio-Canada distincte*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Ministère des Communications (1983a) *Vers une nouvelle politique nationale de la radiodiffusion*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Canada, Ministère des Transports (1979-82) Documents du Groupe de travail de la *Loi sur l'aéronautique* : nº 6, *Politique d'application de la Loi sur l'aéronautique*; nº 7, *Principes de la législation à l'ACTA : le programme et le processus*; nº 8, *Principes d'élaboration des politiques de réglementation*; nº 10, *Les sanctions applicables dans le cadre de la Loi sur l'aéronautique*; nº 11, *La délégation des pouvoirs ministériels*; nº 12, *Politiques d'exemptions en matière de réglementation et de contrôle de l'aéronautique civile*; nº 14, *Programme de mise en application de l'ACTA : rôles et responsabilités*; nº 16, *Sanctions administratives*, Ottawa.
Canada, Ministère des Transports (1982) *Administration canadienne des transports aériens, Manuel d'application des règlements* (Feuilles mobiles), Ottawa.
Capalli, R.B. (1979) «Federal Grant Disputes: The Lawyer's Next Domain» 11 *Urban Lawyer* 377.
Carrière, P. et S. Silverstone (1976) *Le processus de libération conditionnelle : Études de la Commission nationale des libérations conditionnelles*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Carson, W.G. (1979) «The Conventionalization of Early Factory Crime» 7 *Internat. J. of the Sociology of Law* 37.
Carter, R. (1983) «Les entreprises publiques : pourquoi et pour qui?» 26 *Adm. Pub. Can.* 239.
Cass, B.E. (1984) «Grants Subject to Repayment — The Ontario Experience» dans *Seminar on Government Contribution and Loan Guarantees* (non publié), Toronto, Ontario Ministry of Industry and Trade.
Chambre de commerce du Canada (1981) *Regulatory Cost of Compliance Methodologies*, Toronto, septembre 1981.
Chan, J.B.L. et R.V. Ericson (1981) *Decarceration and the Economy of Penal Reform*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto.
Clifford, J.C. (1983) *Content Regulation in Private FM Radio and Television Broadcasting: A Background Study about CRTC Sanctions and Compliance Strategy*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Clifford, J.C. et K.R. Webb (1985) *Institutions in Policy Implementation: The Approach of Canada's Federal Government*, document préparé pour présentation au Annual Meeting of the Law and Society Association, San Diego.
Coase, R.H. (1960) «The Problem of Social Cost» 3 *J. of Law & Economics* 1.
Coffee, J.C. (1981) «‹No Soul to Damn: No Body to Kick›: An Unscandalized Inquiry into the Problem of Corporate Punishment» 79 *Michigan L.Rev.* 386.
Cohen, S.A. (1982) «Invasion of Privacy: Police and Electronic Surveillance in Canada» 27 *R. de droit de McGill* 619.
Coleman, J. (1979) *Customs and Excise Search and Seizure: A Study Memorandum for the Criminal Procedure Project*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Conseil de l'Europe (1980) Comité européen pour les problèmes criminels, *Rapport sur la décriminalisation*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
Cotter, B.P. (1982) «Nuclear Licensing: Innovation through Evolution in Administrative Hearings» (1982) 34 *Admin. L.Rev.* 497.
Cyert, R.M. et J.G. March (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall.
Dagenais, R. (1983) *Aviation Safety in Canada: A Case Study on Compliance in the Canadian Air Transportation Administration*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Dahrendorf, R. (1959) *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Stanford University Press.
Daintith, T. (1979) «Regulation by Contract: The New Prerogative» 32 *Current Legal Problems* 41.
Davis, K.C. (1969) «A New Approach to Delegation» 36 *Univ. of Chicago L.Rev.* 713.

Day, S. (1980) «Affirmative Action: The Distribution of Well-Being» *Can. Human Rights Rep.* C/13, C/14.
De Fleur, M.L. (1970) *Theories of Mass Communication* (2e éd.), New York, David McKay.
de Nevers, N. (1981) «Measuring and Managing Pollutants» 23 *Environment* 25.
Demos, R. (1957) «Some Reflections on Threats and Punishments» 11 *Rev. of Metaphysics* 224.
Diver, C.S. (1979) *The Assessment and Litigation of Civil Money Penalties by Federal Administrative Agencies*, Final Report to the Administrative Conference of the United States, Washington, mai 1979.
Diver, C.S. (1980) «A Theory of Regulatory Enforcement» 28 *Public Policy* 257.
Dobell, R. et D. Zussman (1982) «An Evaluation System for Government: If Politics Is Theatre, Then Evaluation Is (Mostly) Art» 24 *Adm. Pub. Can.* 404.
Doern, G.B. (1976) *La Commission de contrôle de l'énergie atomique : processus de régulation et procédure administrative*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Doern, G.B. (éd.) (1978) *The Regulatory Process in Canada*, Toronto, MacMillan.
Doern, G.B. *et al.* (1974) *Approaches to the Study of Federal Administrative and Regulatory Agencies, Boards, Commissions and Tribunals*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Doern, G.B. et R.W. Phidd (1983) *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen.
Doern, G.B., I.A. Hunter, D. Swartz et V.S. Wilson (1975) «The Structure and Behaviour of Canadian Regulatory Boards and Commissions: Multidisciplinary Perspectives» 18 *Adm. Pub. Can.* 189.
Doern, G.B., M. Prince et G. McNaughton (1982) *Living with Contradictions: Health and Safety Regulation and Implementation in Ontario*, A Study prepared for the Royal Commission on Matters of Health and Safety Arising from the Use of Asbestos in Ontario. Study No. 5.
Doerr, A.D. (1981) *The Machinery of Government in Canada*, Toronto, Methuen.
Dowling, J.B., V.N. Macdonald et M.A. Protter (1983) *The Social Realities of Policing: Essays in Legitimation Theory*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Drayton, W. (1980) «Economic Law Enforcement» 4 *Harvard Environmental L.Rev.* 1.
Drucker, P.F. (1974) *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, New York, Harper & Row.
Dunning, C. (1981) *Compliance through the Economic and Regulatory Methodologies*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Dunning, C. (1982) *Compliance and Administrative Law: Costs of Compliance*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Dworkin, R.M. (1967) «The Model of Rules» 35 *Univ. of Chicago L.Rev.* 14.
Eddy, H. (1981) *Sanctions, Compliance Policy and Administrative Law*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Edwards, G.C. (1980) *Implementing Public Policy*, Washington, Congressional Quarterly Press.
Edwards, G.C. et I. Sharkansky (1978) *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*, San Francisco, W.H. Freeman.
Ellul, J. (1965) *Propaganda*, New York, Alfred A. Knopf.
Environmental Mediation International (1983) *Environmental Mediation in Canada*, Seminar Proceedings, Ottawa, 14-15 avril 1983.
Ericson, R.V. (1982) *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*, Toronto, University of Toronto Press.
Erikson, K.T. (1962) «Notes on the Sociology of Deviance» 9 *Social Problems* 307.
États-Unis (1941) *Attorney General's Committee on Administrative Procedure: Final Report*, Washington.
États-Unis, Administrative Conference (1983) *Civil Money Penalties As a Sanction*, recommandation No. 72-6, Code of Federal Regulations, janvier 1983, Sec. 305 72-6; *Internal Rev. Service Procedures: Civil Penalties*, recommandation No. 75-7; *Agency Assessment and Mitigation of Civil Money Penalties*, recommandation No. 79-3, Washington.
États-Unis, Administrative Conference (1983a) *Statement on Guidelines for Choosing the Appropriate Level of Agency Policy Articulation*, Washington.
États-Unis, Health, Education and Welfare Department (1968) *Policies on Elementary and Secondary School Compliance with Title VI of the Civil Rights Act of 1964*, Washington.

États-Unis, Regulatory Council (1981) Project on Alternative Regulatory Approaches, *Performance Standards*; *Information Disclosure: A Practical Guide to the Use of Information Disclosure As a Regulatory Alternative*; *Tiering*; *An Overview*; *Marketable Rights*; *Monetary Incentives*, Washington.

Etzioni, A. (1961) *Complex Organizations: A Sociological Reader*, New York, Holt, Rinehart and Winston.

Evans, J.M., H.N. Janisch, D.J. Mullan et R.C.B. Risk (1980) *Administrative Law Cases, Text, and Materials*, Toronto, Emond-Montgomery.

Fage, A.P. (1981) «Compliance with Conditions and the Problems of Restoration» dans J. Salter et P. Thomas (éds), *Planning Law for Industry*, Proceedings of the Seminar, vol. 1, Cambridge, International Bar Association.

Fattah, E.A. (1972) *Une étude de l'effet intimidant de la peine de mort à partir de la situation canadienne*, Rapport du Centre de recherches, Ottawa, Ministère du Solliciteur général.

Fattah, E.A. (1976) «Une revue de la littérature sur l'effet dissuasif de la peine» dans CRDC, *La crainte du châtiment : la dissuasion*, Ottawa, Approvisionnements et Services.

Fenster, H.L. et D.J. Lee (1982) «The Expanding Audit and Investigative Powers of the Federal Government» 12 *Public Contract L.J.* 193.

Fisher, B.D. (1984) «Controlling Government Regulation: Cost-Benefit Analysis before and after the *Cotton-Dust* Case» 36 *Admin. L.Rev.* 179.

Fisse, B. et J. Braithwaite (1983) *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*, Albany, State University of New York Press.

Fisse, W.B. (1978) «The Social Policy of Corporate Criminal Responsibility» 6 *Adelaide L.R.* 361.

Fleck, J.D. et I.A. Litvak (éds) (1984) *Business Can Succeed: Understanding the Political Environment*, Toronto, Gage Publishing.

Fox, D. (1979) *La participation du public au processus administratif*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.

Franson, M.A.H., R.T. Franson et A.R. Lucas (1982) *Environmental Standards: A Comparative Study of Canadian Standards, Standard Setting Processes and Enforcement*, Edmonton, Environment Council of Alberta.

Franson, R.T. (1979) *Accès à l'information : organismes administratifs autonomes*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.

French, H.L. (1983) «Special Investigations into Corporate Affairs in the Commonwealth» 9 *Commonwealth L.Bull.* 1069.

Freund, E. (1928) *Administrative Powers over Persons and Property*, Chicago, The University of Chicago Press.

Friedman, L.M. et S. Macaulay (1969) *Law and the Behavioral Sciences*, Indianapolis, Bobbs-Merrill.

Fry, E. (1984) «Contribution Agreements: The DRIE Experience» dans *Seminar on Contribution Agreements and Loan Guarantees*, Legal Services — DRIE, Ottawa, 26 juin 1984.

Fuller, L.L. (1960) *Adjudication and the Rule of Law*, Proceedings of the American Society of International Law.

Galanter, M. (1974) «Why the ‹Haves› Came Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change» 9 *Law and Society Rev.* 95.

Galbraith, J.K. (1983) *The Anatomy of Power*, Boston, Houghton Mifflin.

Galligan, D.J. (1976) «The Nature and Function of Policies within Discretionary Power» *Public Law* 332.

Ganz, G. (1972) «Allocation of Decision-Making Functions» *Public Law* 215 et 299.

Garland, D. (1981) «The Birth of the Welfare Sanction» 8 *British J. of Law & Society* 29.

Garner, L. (1982) «Management Control in Regulatory Agencies: A Modest Proposal for Reform» 34 *Admin. L. Rev.* 465.

Garon, A. (1969) «Les contrats administratifs en droit canadien et québécois» dans R.-P. Barbe (éd.), *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa.

Gélinas, A. (éd.) (1978) *Public Enterprise and the Public Interest*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

Gerth, H.H. et C.W. Mills (1958) *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press.

Gibson, R.B. (1983) *Control Orders and Industrial Pollution Abatement in Ontario*, Toronto, Canadian Environmental Law Research Foundation.
Gifford, D.J. (1971) «Communication of Legal Standards, Policy Development, and Effective Conduct Regulation» 56 *Cornell L.Rev.* 409.
Gifford, D.J. (1972) «Decisions, Decisional Referents, and Administrative Justice» 37 *Law & Contemporary Problems* 3.
Gillies, J. (1981) *Where Business Fails*, Montréal, Institut de recherches politiques.
Goble, G.W. (1927-28) «The Sanction of a Duty» 37 *Yale L. J.* 426.
Goetz, C.J. et R.E. Scott (1981) «Problems of Relational Contracts» 67 *Virginia L.R.* 1089.
Gohagan, J.K. (1980) *Quantitative Analysis for Public Policy*, New York, McGraw-Hill.
Goldberg, V.P. (1976) «Regulation and Administered Contracts» 7 *Bell J. of Economics* 426.
Goldfarb Consultants (1982) *Public Reaction to Government Advertising: Executive Summary*, document présenté au First Canadian Symposium on Government Advertising, Montréal, 19 novembre 1982.
Goldschmid, H.J. (1982) *An Evaluation of the Present and Potential Use of Civil Money Penalties As a Sanction by Federal Administrative Agencies*, document préparé pour le Committee on Compliance and Enforcement Proceedings, Admin. Conf. of the U.S., 17 novembre 1982.
Goldstein, J. (1960) «Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-Visibility Decisions in the Administration of Justice» 69 *Yale L.J.* 543.
Gottlieb, G. (1983) «Relationism: Legal Theory for a Relational Society» 50 *Univ. of Chicago L. Rev.* 567.
Grande-Bretagne, Royal Commission on Criminal Procedure (1980) *Prosecutions by Private Individuals and Non-Police Agencies*, Research Study No. 10, préparée par K.W. Lidstone, R. Hogg et F. Sutcliffe, Londres, HMSO.
Grether, D.M. (1978) «Recent Psychological Studies of Behavior under Uncertainty» 68 *Amer. Econ. Rev.* 70.
Griffin, J.A. et J. Goldring (1974) «Proof of the Due Exercise of Delegated Powers: Application of the Presumption of Regularity» 48 *Australian L.J.* 118.
Guibal, M. (1983) «Le contrat comme technique de participation des citoyens aux décisions en matière énergétique» 24 *C. de D.* 943.
Hägerström, A. (1953) *Inquiries into the Nature of Law and Morals*, Stockholm, Almqvist & Wiksell.
Hahn, R.W. et R.G. Noll (1983) «Barriers to Implementing Tradable Air Pollution Permits: Problems of Regulatory Interactions» 1 *Yale J. on Regulation* 63.
Haley, J.O. (1980) *Life without Sanctions: An Interpretive Study of Law and Society in Japan*, document non publié.
Harrison, P. et W.R. Derrick Sewell (1980) «Water Pollution Control by Agreement: The French System of Contracts» 20 *Natural Resources J.* 765.
Harrison, R.J. (1980) «The Legal Character of Petroleum Licences» 58 *R. du B. Can.* 483.
Hart, H. et A. Sacks (1958) *The Legal Process, Basic Problems in the Making and Application of Law*, document non publié, Cambridge (Mass.).
Hartle, D.G. (1976) «Techniques and Processes of Administration» 19 *Adm. Pub. Can.* 21.
Hartle, D.G. (1979) *Public Policy Decision Making and Regulation*, Montréal, Institut de recherches politiques.
Hawkins, K. (1984) *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*, Oxford, Oxford University Press.
Hawkins, K. et J.M. Thomas (1984) «The Enforcement Process in Regulatory Bureaucracies» dans *Enforcing Regulation*, Boston, Kluwer-Nijhoff.
Hodgetts, J.E. (1973) *The Canadian Public Service: A Physiology of Government (1867-1970)*, Toronto, University of Toronto Press.
Hogg, P.W. (1977) *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell.
Holdsworth, Sir William (1964) *A History of English Law*, Londres, Methuen.
Homans, G.C. (1951) *The Human Group*, New York, Harcourt, Brace.
Horai, J. et J.T. Tedeschi (1969) «Effects of Credibility and Magnitude of Punishment on Compliance to Threats» 12 *J. of Personality and Social Psychology* 164.
Howard, J.L. et W.T. Stanbury (1984) *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy*, Vancouver, The Fraser Institute.

Hunter, I.A. et I.F. Kelly (1976) *La Commission d'appel de l'immigration*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
International Commission of Jurists (1980) *Breaking the Rules: The Problem of Crimes and Contraventions*, Londres, Justice.
Irvine, A.G. (1971) «The Delegation of Authority to Crown Corporations» 14 *Adm. Pub. Can.* 556.
Ison, T.G. (1976) «The Intrusion of Private Law in Public Administration» 17 *C. de D.* 799.
Issalys, P. (1979) *La Commission d'appel des pensions : étude de procédure administrative en matière de sécurité sociale*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Issalys, P. (1983) «La régulation par un organisme administratif autonome comme modèle de contrôle et de participation» 24 *C. de D.* 831.
Issalys, P. et G. Watkins (1977) *Les prestations d'assurance-chômage : étude de la procédure administrative de la Commission d'assurance-chômage*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Jacoby, D. et G. Létourneau (1981) «Les soubresauts de *Sault Ste-Marie* et le droit pénal du Québec» 41 *Revue du Barreau* 447.
Janisch, H.N. (1978) *Le processus de régulation de la Commission canadienne des transports*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Johnson, J.P. (1982) *Canadian Industrial Incentives Legislation: Government Financial Assistance Programs in Canada*, Toronto, Price Waterhouse.
Johnson, S.R. (1981) «Reasonable Relation Reassessed: The Examination of Private Documents by Federal Regulatory Agencies» 56 *New York Univ. L.Rev.* 742.
Johnston, C.C. (1980) *Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Jones, E.M. (1966) «Impact Research and Sociology of Law: Some Tentative Proposals» *Wisconsin L.Rev.* 331.
Joseph, P.A. et J. Hughes (1981) «Is Technology a Bargaining Issue?» 1 *Canterbury L.Rev.* 123.
Joskow, P.L. et R.C. Noll (1981) «Regulation in Theory and Practice: An Overview» dans G. Fromm (éd.), *Studies in Public Regulation*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
Jowell, J. (1973) «The Legal Control of Administrative Discretion» *Public Law* 178.
Jowell, J. et D. Millichap (1983) «The Enforcement of Planning Control in London» *J. of Planning and Environment Law* 644.
Joyce, T.J. (1983) «The EPA's Use of Aerial Photography Violates the Fourth Amendment: *Dow Chemical Co.* v. *United States*» 15 *Connecticut L.Rev.* 327.
Kadish, M.R. et S.H. Kadish (1973) *Discretion to Disobey: A Study of Lawful Departures from Legal Rules*, Stanford, Stanford University Press.
Kadish, S.H. (1963) «Some Observations on the Use of Criminal Sanctions in Enforcing Economic Regulations» 30 *Univ. of Chicago L.Rev.* 423.
Kagan, R.A. (1984) *Regulatory Enforcement Styles*, document présenté au Meeting of Law and Society Association (non publié), Boston, juin 1984.
Karmel, R.S. (1982) *Regulation by Prosecution: The Securities and Exchange Commission vs. Corporate America*, New York, Simon and Schuster.
Kaufman, H. (1960) *The Forest Ranger*, Baltimore, Johns Hopkins.
Kelleher, S. (1980) *Le Conseil canadien des relations du travail*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Kelman, H.C. (1958) «Compliance, Identification, and Internalization: Three Processes of Attitude Change» 2 *J. of Conflict Resolution* 51.
Kernaghan, K. (1974) «Codes of Ethics and Administrative Responsibility» 17 *Adm. Pub. Can.* 527.
Kernaghan, K. (1975) *Comportement professionnel : Directives à l'intention des fonctionnaires*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
Kernaghan, K. (éd.) (1975a) *Les cadres supérieurs dans la Fonction publique : faire ou faire faire*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
Kernaghan, K. (1976) «Political Control of Administrative Action: Accountability or Window Dressing?» 17 *C. de D.* 927.

Kernaghan, K. (éd.) (1983) *Canadian Public Administration: Discipline and Profession*, Toronto, Butterworths.
Kingsbury, B. (1981) «Complaints against the Media: A Comparative Study» 1 *Canterbury L.Rev.* 155.
Kohlberg, L. (1969) «Stage and Sequence: The Cognitive-Developmental Approach to Socialization» dans D.A. Goslin (éd.), *Handbook of Socialization Theory and Research*, Chicago, Rand McNally College.
Krech, D. et R.S. Crutchfield (1948) *Theory and Problems of Social Psychology*, New York, McGraw-Hill.
Kreimer, S.F. (1984) «Allocational Sanctions: The Problem of Negative Rights in a Positive State» 132 *Univ. of Pennsylvania L.Rev.* 1293.
Krislov, S. *et al.* (éds) (1972) *Compliance and the Law: A Multi-Disciplinary Approach*, Beverly Hills, Sage Publications.
Kuhn, T.S. (1962) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.
La Roche, K. et K. Webb (1984) «Bureaucrats among the Businessmen: Influencing the Private Sector through Crown Corporations», étude effectuée pour la CRDC publiée dans *Government Enterprise: Roles and Rationales*, documents présentés lors d'une réunion tenue à Ottawa les 24 et 25 septembre 1984 et organisée par le Conseil économique du Canada.
Laberge, T. (1983) *Le conformisme et les droits de la personne au Canada*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Lacasse, J.P. (1983) «Legal Issues Relating to the Canadian National Energy Program» 16 *Vanderbilt J. of Transnational Law* 301.
Landes, W.M. (1983) «Optimal Sanctions for Antitrust Violations» 50 *Univ. of Chicago L.Rev.* 652.
Landis, J.M. (1938) *The Administrative Process*, New Haven, Yale University Press.
Langford, J.W. (1980) «The Identification and Classification of Federal Public Corporations: A Preface to Regime Building» 23 *Adm. Pub. Can.* 76.
Lassonde, M. (1968) «La concession d'une licence relative à un brevet» 3 *Thémis* 341.
Levi, M. (1982) «The Powers of Revenue Agencies: An Overview» *British Tax Rev.* 36.
Levy, G. (1979) «Delegated Legislation and the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments» 22 *Adm. Pub. Can.* 349.
Lillico, D. (1985) *The Canadian Film Development Corporation: A Report on Financial Incentives As Mechanisms for Achieving Compliance with Agency Objectives*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Lindblom, C.E. (1959) «The Science of ‹Muddling Through›» 19 *Pub. Admin. Rev.* 79.
Lindblom, E. and D. Braybrooke (1963) *A Strategy of Decision*, New York, The Free Press.
Linden, A.M. (1976) «Public Law and Private Law: The Frontier from the Perspective of a Tort Lawyer» 17 *C. de D.* 831.
Llewellyn, K.N. et E.A. Hoebel (1941) *The Cheyenne Way*, Norman (Okla.), University of Oklahoma Press.
Lloyd-Bostock, S.M. (1981) «Psychology and the Law: A Critical Review of Research and Practice» 8 *British J. of Law & Society* 1.
Lloyd-Bostock, S.M. (éd.) (1981a) *Law and Psychology*, documents présentés aux SSRC Law and Psychology Conferences 1979-1980, Oxford, Social Science Research Council.
Lucas, A.R. (1981) *The Sanctions Process of the Northern Pipeline Agency: Powers, Policy, Procedures*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Lucas, A.R. et T. Bell (1977) *L'Office national de l'énergie, ses politiques, sa procédure, ses pratiques*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Macneil, I.R. (1980) *The New Social Contract*, New Haven, Yale University Press.
MacTaggart, R.T. *et al.* (1977) *Corporate Social Performance in Canada*, étude préliminaire effectuée pour la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, Ottawa, Approvisionnements et Services.
March, J.G. (1978) «Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice» 10 *Bell J. of Economics* 587.
Mashaw, J.L. (1981) «Conflict and Compromise among Models of Administrative Justice» *Duke L.J.* 181.

Mashaw, J.L. (1983) *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven, Yale University Press.
Mawby, R.I. (1979) «Policing by the Post Office: A Study of Television Licence Evasion» 18 *British J. of Criminology* 242.
Mazmanian, D.A. et P. Sabatier (éds) (1981) *Effective Policy Implementation*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
McFetridge, D.G. et J.P. Warda (1983) *Canadian R & D Incentives: Their Adequacy and Impact*, Toronto, Canadian Tax Foundation.
McKay, R.B. (1964) «Sanctions in Motion: The Administrative Process» 49 *Iowa L.Rev.* 441.
McLuhan, M. (1977-78) «Flip Points: Jerry Brown meets Marshall McLuhan» dans *Co-Evolution Quarterly* 86.
McQueen, J. (1984) «Integrating Human Resource Planning with Strategic Planning» 27 *Adm. Pub. Can.* 1.
Meslin, T.B. (1981) «Assessment and Management of Risk in the Transport of Dangerous Materials: The Case of Chlorine Transport in France» 1 *Risk Analysis* 137.
Meyer, F.A. Jr. et R. Baker (éds) (1979) *Determinants of Law-Enforcement Policies*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
Meyerson, M. et E.C. Banfield (1955) *Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*, Glencoe (Ill.), The Free Press.
Michener, H.A. et M.R. Burt (1975) «Components of ‹Authority› As Determinants of Compliance» 31 *J. of Personality and Social Psychology* 606.
Mitchell, J.D.B. (1951) «A General Theory of Public Contracts» 63 *Juridical Rev.* 60.
Mnookin, R.H. et L. Kornhauser (1979) «Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce» 88 *Yale L. J.* 950.
Molot, H.L. (1972) «The Self-Created Rule of Policy and Other Ways of Exercising Administrative Discretion» 18 *R. de droit de McGill* 310.
Mourgeon, J. (1967) *La répression administrative*, Paris, L.G.D.J.
Nadeau, R. (1982) *Compliance and Enforcement in Customs and Excise*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Nakamura, R.T. et F. Smallwood (1980) *The Politics of Policy Implementation*, New York, St. Martin's Press.
Neilson, W.A.W. (1981) «Administrative Remedies: The Canadian Experience with Assurances of Voluntary Compliance in Provincial Trade Practices Legislation» 19 *Osgoode Hall L.J.* 153.
Nelson, D.H. (1951) «Administrative Blackmail: The Remission of Penalties» 4 *Western Political Quarterly* 610.
Nemetz, P.N. *et al.* (1982) «Toxic Chemical Regulation in Canada: Preliminary Estimates of Costs and Benefits» 25 *Adm. Pub. Can.* 405.
Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
Nonet, P. (1969) *Administrative Justice*, New York, Russell Sage Foundation.
Nouvelle-Zélande, Public and Administrative Law Reform Committee (1983) *Statutory Powers of Entry* (17th Report), Wellington, Government Printer.
O'Riordan, T. (1976) «Policy Making and Environmental Management: Some Thoughts on Processes and Research Issues» 16 *Natural Resources J.* 55.
Ontario Economic Council (1978) *Government Regulation: Issues and Alternatives*, Toronto.
Ontario Law Reform Commission (1983) *Report on Powers of Entry*, Toronto.
Ostrom, V. (1975) «Alternative Approaches to the Organization of Public Proprietary Interests» 15 *Natural Resources J.* 765.
Ostrom, V. et E. Ostrom (1977) «Public Goods and Public Choices» dans E.S. Savas (éd.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Boulder (Colo.), Westview Press.
Packer, H.L. (1968) *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford, Stanford University Press.
Paltiel, K.Z. (1982) «The Changing Environment and Role of Special Interest Groups» 25 *Adm. Pub. Can.* 198.
Palumbo, D.J. et M.A. Harder (éds) (1981) *Implementing Public Policy*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
Papua New Guinea Law Reform Commission (1981) *Corporate Social Responsibility*, Occasional Paper No. 15, avril 1981.

Pascale, R.T. et A.G. Athos (1981) *The Art of Japanese Management*, New York, Simon and Schuster.
Patston, R.R. (1980) «The Impact of Management Information Systems on the Future of the Public Administration» 10 *Victoria University W.L.R.* 285.
Pearse, P.H. (1982) *Turning the Tide: A New Policy for Canada's Pacific Fisheries*, Vancouver, Commission on Pacific Fisheries Policy.
Perrow, C. (1984) *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, New York, Basic Books.
Petersen, H.C. (1975) «An Empirical Test of Regulatory Effects» 6 *Bell J. of Economics* 111.
Pincoffs, E.L. (1966) *The Rationale of Legal Punishment*, New York, Humanities Press.
Plott, C.R. (1983) «Externalities and Corrective Policies in Experimental Markets» 93 *The Economic Journal* 106.
Polyviou, P.G. (1982) *Search and Seizure: Constitutional and Common Law*, Londres, Duckworth.
Posner, R.A. (1974) «Theories of Economic Regulation» 5 *Bell J. of Economics and Management Science* 335.
Pressman, J.L. et A. Wildavsky (1979) *Implementation* (2e éd.), Berkeley, University of California Press.
Preston, L.E. (1975) «Corporation and Society: The Search for a Paradigm» 13 *J. of Economic Literature* 434.
Prichard, J.R.S. (1983) *Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice*, Toronto, Butterworths.
Priest, M. (1982) *Provision of Information in the Context of Regulation*, Technical Report No. 22, Ottawa, Conseil économique du Canada.
Priest, M. et A. Wohl (1980) «The Growth of Federal and Provincial Regulation of Economic Activity, 1867-1978» dans W.T. Stanbury (éd.), *Government Regulation: Scope, Growth, Process*, Montréal, Institut de recherches politiques.
Pross, A.P. (1982) «Governing under Pressure: The Special Interest Groups — Summary of Discussion» 25 *Adm. Pub. Can.* 170.
Rabin, R.L. (1972) «Agency Criminal Referrals in the Federal System: An Empirical Study of Prosecutorial Discretion» 24 *Stanford L.Rev.* 1036.
Raiffa, H. (1982) *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
Reda, F. (1969) «Legal Impact of Contract Management by Government» 24 *Business Lawyer* 925.
Reid, A.D. et A.H. Young (1985) «Administrative Search and Seizure under the Charter» 10 *Queen's L.J.* 392.
Reiss, A.J. Jr. (1983) «The Policing of Organizational Life» dans M. Punch (éd.), *Control in the Police Organization*, Cambridge (Mass.), The MIT Press.
Reiss, A.J. Jr. et A.D. Biderman (1980) *Data Sources on White-Collar Law-Breaking*, Washington, U.S. Department of Justice.
Rice, D.A. (1968) «Remedies, Enforcement Procedures and the Duality of Consumer Transaction Problems» 48 *Boston University L.Rev.* 559.
Richardson, G., A. Ogus et P. Burrows (1982) *Policing Pollution*, Oxford, Clarendon Press.
Ripley, R.B. et G.A. Franklin (1982) *Bureaucracy and Policy Implementation*, Homewood (Ill.), Irwin-Dorsey.
Ritchie, G. (1983) «Government Aid to Industry: A Public Sector Perspective» 26 *Adm. Pub. Can.* 36.
Rodgers, H.R. Jr. et C.S. Bullock III (1976) *Coercion to Compliance*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
Rodgers, H.R. Jr. et R. Hanson (1974) «The Rule of Law and Legal Efficacy: Private Values versus General Standards» 27 *Western Political Quarterly* 387.
Rosenbaum, N. (1981) «Statutory Structure and Policy Implementation: The Case of Wetlands Regulation» dans D.A. Mazmanian et P.A. Sabatier (éds), *Effective Policy Implementation*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
Rosenblum, V.G. (1974) «Handling Citizen Initiated Complaints: An Introductory Study of Federal Agency Procedures and Practices» 26 *Admin. L.Rev.* 1.
Ross, A. (1946) *Towards a Realistic Jurisprudence*, Copenhague, Einar Munksgaard.
Rostow, E.V. (1962) «American Legal Realism and the Sense of the Profession» 34 *Rocky Mountain L.Rev.* 123.

Russell, B. (1938) *Power: A New Social Analysis*, Londres, George Allen & Unwin.
Sabatier, P. et D. Mazmanian (1979) *Toward a More Adequate Conceptualization of the Implementation Process — With Special Reference to Regulatory Policy*, Davis (Calif.), Institute for Governmental Affairs.
Sadler, R.J. (1983) «The Information-Gathering Powers of the Trade Practices Commission» 57 *Australia L.J.* 134.
Salter, L. (1981) «The Role of the Public in Scientific Determination of Policy: The Canadian Inquiry Process» 31 *Univ. of Toronto L.J.* 343.
Samek, R.A. (1975) *The Objects and Limits of Law Reform*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Samuels, W.J. (1971) «Interrelations between Legal and Economic Processes» *J. of Law & Economics* 435.
Samuels, W.J. (1974) «The Coase Theorem and the Study of Law and Economics» 14 *Natural Resources J.* 1.
Schelling, T.C. (éd.) (1983) *Incentives for Environmental Protection*, Cambridge (Mass.), The MIT Press.
Schultz, R. (1982) «Regulation and Public Administration» 25 *Adm. Pub. Can.* 638.
Schultze, C.L. (1977) *The Public Use of Private Interest*, Washington, The Brookings Institution.
Schumacher, E.F. (1974) *Small Is Beautiful*, Londres, Sphere Books.
Schwartz, R.D. et S. Orleans (1967) «On Legal Sanctions» 34 *Univ. of Chicago L.Rev.* 274.
Scott, F.R. (1966-67) «Canadian Federalism: The Legal Perspective» *5 Alberta L.Rev.* 263.
Sebba, L. (1982) «The Victim's Role in the Penal Process: A Theoretical Orientation» 30 *Amer. J. of Comp. L.* 217.
Seidman, R.B. (1978) *The State, Law, and Development*, New York, St. Martin's Press.
Seidman, R.B. (1978a) «Why Do People Obey the Law? The Case of Corruption in Developing Countries» 5 *British J. of Law & Society* 45.
Selznick, P. (1969) *Law, Society, and Industrial Justice*, New York, Russell Sage Foundation.
Sendall, B. (1982) *Independent Television in Britain* (3 volumes), Londres, MacMillan.
Sewell, W.R.D. et T. O'Riordan (1976) «The Culture of Participation in Environmental Decision-making» 16 *Natural Resources J.* 1.
Shaw, W.R. (1975) «The Procedures to Ensure Compliance by Federal Facilities with Environmental Quality Standards» 5 *Envt'l. L. Rep.* 50, 211.
Shepherd, J.J. (1983) «Government Aid to Industry: A Private Sector Perspective» 26 *Adm. Pub. Can.* 47.
Siedentopf, H. (1982) «Introduction: Government Performance and Administrative Reform» dans G.E. Caiden et H. Siedentopf (éds), *Strategies for Administrative Reform*, Lexington (Mass.), Lexington Books.
Simon, H.A. (1976) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization* (3e éd.), New York, The Free Press.
Simon, H.A. (1976a) «From Substantive to Procedural Rationality» dans S.J. Latsis (éd.), *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
Simon, H.A., D.W. Smithburg et V.A. Thompson (1950) *Public Administration*, New York, Alfred A. Knopf.
Slatter, F. (1982) *Le Parlement et les organismes administratifs*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Slayton, P. (1979) *Le tribunal antidumping*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Slayton, P. (1981) «Competitive Applications before the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission» 59 *R. du B. Can.* 571.
Slayton, P. et J.J. Quinn (1981) *La Commission du tarif*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Smiley, D.V. (1963) *Conditional Grants and Canadian Federalism*, Toronto, Canadian Tax Foundation.
Smiley, D.V. et R.M. Burns (1969) «Canadian Federalism and the Spending Power: Is Constitutional Restriction Necessary?» 17 *Can. Tax J.* 468.
Smith, J.C. et S. Coval (1975) *The Causal Theory of Rules*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.

Smith, L.G. (1982) «Mechanisms for Public Participation at a Normative Planning Level in Canada» 8 *Analyse des Politiques* 561.
Snow, R. (1977) «Lobster Fishery Licensing: Injustice and Muddling Through?» 4 *Dalhousie L.J.* 119.
Softley, P. (1984) *TV Licence Evasion*. Research Bulletin No. 18, Londres, Home Office Research and Planning Unit, 8-11.
Solomon, P.H. Jr. (1983) «Government Officials and the Study of Policy-Making» 26 *Adm. Pub. Can.* 420.
Spigelman, J.J. (1977) *Sanctions, Remedies and Law Reform*, document non publié de la Australia Law Reform Commission.
Spivey, W.A. et W.J. Wrobleski (1979) *Econometric Model Performance in Forecasting and Policy Assessment*, Washington, American Enterprise Institute.
Stanbury, W.T. (1976) «Penalties and Remedies under the *Combines Investigation Act* 1889-1976» 14 *Osgoode Hall L.J.* 571.
Stanbury, W.T. (éd.) (1980) *Government Regulation: Scope, Growth, Process*, Montréal, Institut de recherches politiques.
Stanbury, W.T. et J. Fulton (1984) «Suasion As a Governing Instrument» dans A.M. Maslove (éd.), *How Ottawa Spends 1984: The New Agenda*, Toronto, Methuen.
Stanbury, W.T., G.J. Gorn et C.B. Weinberg (1983) «Federal Advertising Expenditures» dans G. Bruce Doern (éd.), *How Ottawa Spends 1983: The Liberals, the Opposition & Federal Priorities*, Toronto, Lorimer.
Stigler, G.J. (1970) «The Optimum Enforcement of Law» 18 *J. of Political Economy* 526.
Stigler, G.J. et C. Friedland (1962) «What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity» 5 *J. of Law & Economics* 1.
Stjernquist, P. (1973) *Laws in the Forests: A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry*. Kylen (Suède), Lund CWK Gleerup.
Stone, C.D. (1981) «From a Language Perspective» 90 *Yale L. J.* 1149.
Street, H. (1975) «Licensing» dans *Justice in the Welfare State* (2e éd.), Londres, Stevens & Sons.
Summers, R.S. (1982) *Instrumentalism and American Legal Theory*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.
Tarnopolsky, W.S. (1968) «The Iron Hand in the Velvet Glove: Administration and Enforcement of Human Rights Legislation in Canada» 46 *R. du B. Can.* 565.
Tedeschi, J.T. *et al.* (1970) «The Effects of Opportunity Costs and Target Compliance on the Behavior of a Threatening Source» 6 *J. of Experimental Social Psychology* 205.
Thain, D.H. (1979) «The Mistakes of Business in Dealing with Politics and Government» 44:3 *Business Quarterly* 46.
Thomas, P.G. (1982) «Public Administration and Expenditure Management» 25 *Adm. Pub. Can.* 674.
Thomforde, F.H. Jr. (1975) «Patterns of Disparity in SEC Administrative Sanctioning Practice» 42 *Tennessee L. Rev.* 465.
Thomforde, F.H. Jr. (1976) «Controlling Administrative Sanctions» 74 *Michigan L.Rev.* 709.
Thomforde, F.H. Jr. (1981) «Administrative Enforcement Powers and Procedures under the Proposed Securities Market Law» 19 *Osgoode Hall L.J.* 381.
Thompson, A.R. (1980) *Environmental Regulation in Canada: An Assessment of the Regulatory Process*, Vancouver, Westwater Research Centre.
Thomson, O. (1977) *Mass Persuasion in History: An Historical Analysis of the Development of Propaganda Techniques*, Édimbourg, Paul Harris Publishing.
Tobias, P.B. (1979) «The Abuse of Power in the Granting or Withholding of Privileges by Institutions, Hospitals, Universities, et cetera» dans *Lectures LSUC*, Toronto, Richard De Boo.
Tomlinson, E.A. et J.L. Mashaw (1972) «The Enforcement of Federal Standards in Grant-in-Aid Programs: Suggestions for Beneficiary Involvement» 58 *Virginia L.Rev.* 600.
Trebilcock, M.J. *et al.* (1981) *The Choice of Governing Instruments: Some Applications* (Technical Report No. 12), Toronto, Conseil économique du Canada.
Trebilcock, M.J., L. Waverman et J.R.S. Prichard (1978) «Markets for Regulation: Implications for Performance Standards and Institutional Design» dans *Government Regulation — Issues and Alternatives*, Toronto, Ontario Economic Council.

Trezise, D. (1975) «Alternative Approaches to Legal Control of Environmental Quality in Canada» 21 *R. de droit de McGill* 404.
Truitt, T.H. *et al.* (1983) *Environmental Audit Handbook: Basic Principles of Environmental Compliance Auditing* (2e éd.), New York, Executive Enterprises Pubs.
Tupper, A. et G.B. Doern (éds) (1981) *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques.
Turk, A.T. (1969) *Criminality and Legal Order*, Chicago, Rand McNally.
Turner, A.N. (1982) «Consulting Is More Than Giving Advice» *Harvard Bus. Rev.* 120.
Turpin, C. (1972) *Government Contracts*, Londres, Penguin.
Twining, W. (1973) *Karl Llewellyn and the Realist Movement*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
Van Alstyne, W. (1977) «Cracks in ‹The New Property›: Adjudicative Due Process in the Administrative State» 62 *Cornell L.Rev.* 445.
Van Loon, R. (1983) «The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government: The First Three Years» 26 *Adm. Pub. Can.* 255.
Vandervort, L. (1979) *Le contrôle politique des organismes administratifs autonomes*, étude effectuée pour la CRDC, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Veljanovski, C.G. (1981) *Regulating Industrial Accidents — An Economic Analysis of Market and Legal Responses*, thèse, University of York.
Veljanovski, C.G. (1983) «Regulatory Enforcement — An Economic Study of the British Factory Inspectorate» 5 *Law and Policy Quarterly* 75.
Victor, P.A. *et al.* (1981) *Environmental Protection Regulation: Water Pollution and the Pulp and Paper Industry* (Technical Paper No. 14), Ottawa, Conseil économique du Canada.
Viscusi, W.K. (1979) «The Impact of Occupational Safety and Health Regulation» 10 *Bell J. of Economics* 117.
Viscusi, W.K. et R.J. Zeckhauser (1979) «Optimal Standards with Incomplete Enforcement» 27 *Public Policy* 437.
von Finkenstein, K. (1984) «Loan Guarantees: The Crown's Side» dans *Seminar on Contribution Agreements and Loan Guarantees*, Ottawa, Legal Services.
Walker, D.M. (1980) *The Oxford Companion to Law*, Oxford, Clarendon Press.
Webb, K.R. (1983) *Industrial Water Pollution Control and the Environmental Protection Service*, étude non publiée préparée pour la CRDC.
Webb, K.R. (1984) *The Petroleum Incentives Program — An Alternative to Tax-Based Subsidies*, travail présenté au professeur J.P. Lacasse, Université d'Ottawa, Cours de maîtrise en droit sur la fiscalité des ressources naturelles.
Webb, K.R. (1984a) *Financial Incentives Available to the Canadian Mining Industry — A Comparison of the Federal, Ontario and Quebec Regions*, travail présenté au professeur J.P. Lacasse, Université d'Ottawa, Cours de maîtrise en droit sur la gestion des ressources naturelles.
Webb, K.R. (1985) *The Legal Framework for the Administration of Federal Grant Incentives*, travail présenté au professeur E. Ratushny, Université d'Ottawa, Cours de maîtrise en droit.
Weber, L. (1982) *The German Ordnungswidrigkeitengesetz*, étude non publiée effectuée pour la CRDC.
Weber, M. (1966) *Law in Economy and Society*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
Weiler, P.C. (1968) «Two Models of Judicial Decision-Making» 46 *R. du B. Can.* 406.
Weiler, P.C. (1974) «La réforme de la peine» dans *Études sur le sentencing*, Ottawa, Approvisionnements et Services.
Weiler, P.C. (1976) «The Administrative Tribunal: A View from the Inside» 26 *Univ. of Toronto L.J.* 193.
Wengert, N. (1976) «Citizen Participation: Practice in Search of a Theory» 16 *Natural Resources J.* 23.
Wexler, S. (1975) «Discretion: The Unacknowledged Side of Law» 25 *Univ. of Toronto L.J.* 120.
Wheeler, M.E. (1984) «The Use of Criminal Statutes to Regulate Product Safety» 13 *J. of Legal Studies* 593.
Wilcox, A.F. (1972) *The Decision to Prosecute*, Londres, Butterworths.
Willcox, A.W. (1969-70) «The Function and Nature of Grants» 22 *Admin. L.Rev.* 125.
Williams, G. (1955) «The Power to Prosecute» *Crim. L.Rev.* 596.
Williams, G. (1956) «Discretion in Prosecuting» *Crim. L.Rev.* 222.
Williams, G. (1967) «Control by Licensing» 20 *Current Legal Problems* 81.

Williams, S.F. (1983) «Liberty and Property: The Problem of Government Benefits» 12 *J. of Legal Studies* 3.
Willis, J. (1935) «Three Approaches to Administrative Law: The Judicial, the Conceptual and the Functional» 1 *Univ. of Toronto L.J.* 53.
Willis, J. (1968) «The McRuer Report: Lawyers' Values and Civil Servants' Values» 18 *U. of Toronto L.J.* 351.
Wilmot, C.R. (1982) *Compliance: A Report on Achieving Compliance with Administrative Law*, Toronto, Ontario Ministry of Transportation and Communications.
Wilson, J.Q. (1971) «The Dead Hand of Regulation» 25 *The Public Interest* 39.
Wilson, J.Q. (éd.) (1980) *The Politics of Regulation*, New York, Basic Books.
Wilson, V.S. (1981) *Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment*, Toronto, McGraw-Hill.
Wilson, W. (1887) «The Study of Administration» 2 *Political Science Quarterly* 197.
Younger, J.W. (1983) «Rethinking Criminal Sanctions for Corporations» 4 *Ontario Lawyers Weekly*.
Zeigler, H. *et al.* (éds) (1983) «Interest Groups and Public Policy: A Symposium» 11 *Policy Studies J.* 599.

Table de jurisprudence

Alberta Human Rights Commission v. *Alberta Blue Cross Plan*, (1984) 4 Admin. L.R. 135.
Alphacell Ltd. v. *Woodward*, [1972] 2 All E.R. 475 (H.L.); [1972] A.C. 824.
Andre v. *Superior Cheese Co. of Canada*, (1983) 2 Admin. L.R. 164 (C.A. Man.).
Armstrong v. *City of Regina*, [1972] 1 W.W.R. 685 (B.R. Sask.).
Athlone Industries v. *CPSC*, 707 F. 2d 1485 (D.C. Cir. 1983).
Attorney-General for British Columbia v. *Esquimalt and Nanaimo Railway Company*, [1950] A.C. 87.
Attorney-General for Ontario v. *Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328.
Attorney-General of Canada v. *Aluminum Co. of Canada Ltd.*, (1980) 115 D.L.R. (3d) 495 (C.S. C.-B.).
Bivens v. *Six Unknown Named Agents of Federal Bureau of Narcotics*, 403 U.S. 388 (1971), 421 (Le juge en chef Burger dissident).
British Columbia Development Corporation c. *Ombudsman*, [1984] 2 R.C.S. 447; 55 N.R. 298.
C.N. c. *Procureur général du Canada*, [1983] 2 R.C.S. 206; (1983) 49 N.R. 241.
Camara v. *Municipal Court*, 387 U.S. 523 (1967).
Carltona Ltd. v. *Commissioners of Works and Others*, [1943] 2 All E.R. 560.
Carota c. *Jamieson*, [1979] 1 C.F. 735.
City National Leasing Ltd. v. *General Motors of Canada Ltd.*, (1984) 47 O.R. (2d) 653.
Colonnade Catering Corp. v. *U.S.*, 397 U.S. 72 (1970).
Couture c. *La Reine*, [1972] C.F. 1137; (1972) 28 D.L.R. (3d) 301.
Dale Corporation v. *Rent Review Commission*, (1983) 2 Admin. L.R. 260 (C.A. N.-É.).
Delmonico v. *Director of Wildlife*, (1969) 67 W.W.R. 340 (C.-B.).
Donovan v. *Dewey*, 452 U.S. 594 (1981), 69 L. Ed. 2d 262, 101 S.Ct. 2534.
Dow Chemical Co. v. *United States*, 536 F. Supp 1355, 1357 (E.D. Mich. 1982); voir également (1983), 15 Comm. L.Rev. 327.
Federal Trade Commission v. *Texaco, Inc.*, 555 F. 2d 862, 872 (D.C. Cir.) (*en banc*), cert. refusé (1977), 431 U.S. 974 (citant *FMC* v. *Port of Seattle*, 521 F. 2d 431, 433 (9th Cir. 1975)).
Frank v. *Maryland*, 359 U.S. 360 (1959).
Franklin's Case, (1593) 5 Co. Rep. 46b.
Ghani v. *Jones*, [1969] 3 All E.R. 1700.
Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada Ltd. v. *The Queen*, [1956] R.C.S. 303.
H.B. Milk Producers Co-Op. Co. v. *N.Z. Milk Board*, [1961] N.Z.L.R. 218.
Helix Investments Ltd. c. *Hunter*, [1984] 1 C.F. 262; (1983) 2 Admin. L.R. 23.
Hunter c. *Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145.
Imperial Tobacco Sales Co. v. *Attorney-General of Alberta*, [1941] 2 D.L.R. 673; 76 C.C.C. 84 (C.S. Alb.).
James Richardson & Sons c. *Ministre du Revenu national*, [1984] 1 R.C.S. 614, infirmant [1983] 1 C.F. 257 (C.A.).
Johnston v. *Winnipeg*, [1926] 1 W.W.R. 843 (C.A. Man.).
Lambert c. *Lastoplex Chemicals* [1972] R.C.S. 569; (1971) 25 D.L.R. (3d) 121.
MacDonald c. *Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134; (1976) 66 D.L.R. (3d) 1.
Maple Lodge Farms c. *Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, confirmant [1981] 1 C.F. 500, confirmant [1980] 2 C.F. 458.
McEvoy c. *Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1983] 1 R.C.S. 704.
McInnes v. *Onslow Fane*, [1978] 3 All E.R. 211 (Ch.D.).
Nakkuda Ali v. *Jayaratne*, [1951] A.C. 66.
Nichols & Co. v. *Sec. of Agriculture*, 131 F. 2d 651, 659 (1st Cir. 1942).
Noel & Lewis Holdings Ltd. v. *The Queen*, (1983) 1 Admin. L.R. 290.

Ostash v. *Sonnenberg*, (1968) 67 D.L.R. (2d) 311 (C.A. Alb.).
Oyler v. *Boles*, 368 U.S. 448 (1962).
People v. *Gray*, 254 Cal. App. 2d, 256 (1967).
People v. *Utica Daw's Drug Co.* (4th Dept.) 16 App. Div. 2d 12, 225 NYS2d 128, 4 ALR3d 393.
Proprietary Articles Trade Association v *Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310.
R. c. *Corporation de la Ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299; 85 D.L.R. (3d) 161.
R. c. *Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205; (1983) 143 D.L.R. (3d) 9.
R. c. *Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284; (1983) 49 N.R. 286 (S.C.C.).
R. v. *Ascanio Pack and Co. and Paice*, (1912) 76 J.P. 487.
R. v. *Burton*, (1983) 1 D.L.R. (4th) 152, 7 C.C.C. (3d) 87 (C.A. T.-N.), infirmant 40 Nfld. & P.E.I.R. 335 (Cour prov. T.-N.).
R. v. *Goodbaum*, [1978] 1 C.R. (3d) 152 (C.A. Ont.).
R. v. *Griffin* (1957), 45 M.P.R. 169; 122 C.C.C. 271 (C.S. Î.-P.-É.).
R. v. *Hauser*, [1977] 6 W.W.R. 501, infirmé par [1979] 1 R.C.S. 984.
R. v. *I.C.R. Haulage, Limited*, [1944] K.B. 551.
R. v. *Liverpool Corporation, Ex parte Liverpool Taxi Fleet Operators' Association*, [1972] 2 Q.B. 299.
R. v. *MacMillan Bloedel Limited*, [1984] 2 W.W.R. 699 (C.A. C.-B.).
R. v. *Paint*, (1917) 28 C.C.C. 171 (N.S.S.C.).
R. v. *Steinson*, [1945] 3 W.W.R. 438; [1946] 1 D.L.R. 543; 85 C.C.C. 200 (C.A. Sask.).
R. v. *Suncor* (1984), 3 Fisheries Pollution Reports 270 (Cour prov. Alb.).
R. v. *Workmen's Compensation Board, Ex parte Foster Wheeler Ltd.*, (1968) 70 D.L.R. (2d) 313.
Radulesco c. *Commission canadienne des droits de la personne*, [1984] 2 R.C.S. 407; (1984) 55 N.R. 384.
Re Abitibi Paper Co. Ltd. and The Queen, (1979) 24 O.R. (2d) 742 (C.A.).
Re Adelphi Book Store Ltd. and The Queen, (1972) 8 C.C.C. (2d) 49 (C.A. Sask.).
Re Krassman and The Queen, (1972) 8 C.C.C. (2d) 45 (C.S. Alb.).
Re McAvoy, (1970) 12 C.R.N.S. 56 (T.N.-O.).
Re Minister of Forests and MacMillan Bloedel Ltd., (1981) 123 D.L.R. (3d) 224.
Re Minister of Forests and Whonnock Industries Ltd., (1981) 123 D.L.R. (3d) 239.
Re Perepolkin, [1956] 8 D.L.R. (2d) 297; 117 C.C.C. 25 (C.S. C.-B.).
Re Purdy and The Queen, (1972) 28 D.L.R. (3d) 720; 8 C.C.C. (2d) 52 (C.S. N.-B.).
Ref. re Section 94(2) of the Motor Vehicle Act (B.C.), [1985] 2 R.C.S. 486.
Ref. re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act, [1949] R.C.S. 1.
Ridge v. *Baldwin*, [1964] A.C. 40.
Roncarelli v. *Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; 16 D.L.R. (2d) 689.
Rose v. *The Queen*, [1960] O.R. 147; [1960] O.W.N. 120; 22 D.L.R. (2d) 633 (C.A.).
Rosenbaum v. *Law Society of Manitoba* (1983), 2 Admin. L.R. 210.
Rourke c. *La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 1021; (1977), 38 C.R.N.S. 268.
See v. *City of Seattle*, (1967) 387 U.S. 541.
Sherras v. *De Rutzen*, [1895] 1 Q.B. 918.
St. Catharines Flying Club v. *The City of St. Catharines*, [1953] O.R. 393; [1953] 2 D.L.R. 685 (C.A. Ont.).
Tomko c. *Labour Relations Board (N.-É.)*, [1977] 1 R.C.S. 112; (1975) 69 D.L.R. (3d) 250.
Voyager Explorations Ltd. v. *Ontario Securities Commission*, [1970] 1 O.R. 237.
Welbridge Holdings Ltd. c. *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; (1970) 22 D.L.R. (3d) 470.
Williams v. *Giddy*, [1911] A.C. 381.

Table des lois

Charte canadienne des droits et libertés, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.) 1982, chap. 11.
Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III.
Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, chap. 33.
Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec, S.C. 1907-08, chap. 57 et 58.
Loi constitutionnelle de 1982, édictée par la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.) 1982, chap. 11.
Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23.
Loi de 1911 concernant les commissaires du havre de Toronto, S.C. 1911, chap. 26.
Loi de l'impôt sur le revenu, S.R.C. 1970, chap. I-5.
Loi des commissaires du havre de Hamilton, S.C. 1912, chap. 98.
Loi nº 5 de 1973 portant affectation de crédits, S.C. 1973-74, chap. 47.
Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement, S.R.C. 1970, chap. G-10.
Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23.
Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111.
Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, S.R.C. 1970, chap. S-1.
Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3.
Loi sur la Capitale nationale, S.R.C. 1970, chap. N-3.
Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, S.R.C. 1970, chap. M-12.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970, chap. 10 (2e Supp.).
Loi sur la radio, S.R.C. 1970, chap. R-1.
Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11.
Loi sur le Conseil des ports nationaux, S.R.C. 1970, chap. N-8.
Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19.
Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier, S.C. 1980-81-82-83, chap. 107.
Loi sur le transport des marchandises dangereuses, S.C. 1980-81-82-83, chap. 36.
Loi sur les Commissions de port, S.R.C. 1970, chap. H-1.
Loi sur les marques de commerce, S.R.C. 1970, chap. T-10.
Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, chap. F-14.
Loi sur les ports et jetées de l'État, S.R.C. 1970, chap. G-9.
Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-71-72, chap. 38.
Ministry of Forests Act, R.S.B.C. 1979, chap. 272.